

**Rechtsprobleme beim Erlaß eines
Bundesenteignungsgesetzes**

**Inaugural-Dissertation
des Fachbereichs Rechtswissenschaft
der Friedrich-Alexander-Universität
Erlangen-Nürnberg**
—

**vorgelegt von
Gerhard Friedrich
aus Gunzenhausen**



Digitized by the Internet Archive
in 2026

Rechtsprobleme beim Erlaß eines
Bundesenteignungsgesetzes

Inaugural-Dissertation
des Fachbereichs Rechtswissenschaft
der Friedrich-Alexander-Universität
Erlangen-Nürnberg



vorgelegt von
Gerhard Friedrich
aus Gunzenhausen

Referent: Professor Dr. Klaus Obermayer
Tag der mündlichen Prüfung: 20. 7. 1976



I n h a l t
=====

Erster Teil

Problemstellung

1. Kapitel: Zur Notwendigkeit und zu den Zielen einer Reform des Enteignungsrechts 1
2. Kapitel: Zum Gang der Untersuchung 5

Zweiter Teil

Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes
auf dem Gebiet des Enteignungsrechts

1. Kapitel: Überblick über die einer Regelung bedürftigen Problemkreise 7
2. Kapitel: Die Gesetzgebungskompetenz für das materielle Enteignungsrecht 8
 - I. Der Enteignungsbegriff des Art. 74 Ziff. 14 GG 8
 - II. Zur Frage der Ausschlußwirkung des Art. 74 Ziff. 14 GG 9
 1. Problemstellung 9
 2. Die Entstehungsgeschichte des Art. 74 Ziff. 14 GG ...12
 3. Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes auf dem Gebiet des Enteignungsrechts als notwendige Annexkompetenz14
 - III. Der Umfang der Gesetzgebungskompetenz auf den Gebieten der Art. 73 und 74 GG und des Art. 75 GG17
3. Kapitel: Die Gesetzgebungskompetenz für das Enteignungsverfahren19
4. Kapitel: Die Gesetzgebungskompetenz für das gerichtliche Verfahren21

5. Kapitel: Zum Bedürfnis an einer bundeseinheitlichen Regelung	22
--	----

Dritter Teil

Vorschläge zum Gegenstand und Inhalt eines Bundesenteignungsgesetzes

1. Kapitel: Zum Gegenstand eines Bundesenteignungsge- setzes	23
I. Negative Abgrenzung	23
1. Die Abgrenzung der Eigentumsschranken von ent- eignenden Eingriffen	23
2. Die Konkretisierung der zulässigen Enteignungs- zwecke	25
II. Die verbleibenden Schwerpunkte eines Bundesenteig- nungsgesetzes	26
2. Kapitel: Probleme des materiellen Enteignungsrechts	27
I. Die Zulässigkeit der Enteignung	27
1. Die Enteignung "zum Wohle der Allgemeinheit"	27
2. Die Enteignung als ultima ratio	29
3. Die Modalitäten des Eingriffs	33
II. Die Rechte des Antragstellers im Enteignungsverfahren ..	36
1. Problemstellung	36
2. Zum Verständnis des Begriffs "Enteignungsrecht"	39
3. Enteignungsrechte nach geltendem Recht	40
a) Meinungsstand	40
b) Enteignungsrechte aus rechtsgeschichtlicher und gesetzessystematischer Sicht	42
c) Die Ableitung von Enteignungsrechten aus dem Normzweck	46
III. Der Grundsatz der vorgängigen Entschädigung	48
1. Problemstellung	48
2. Überblick über die rechtsgeschichtliche Entwick- lung und das geltende Recht	49
3. Zu den Möglichkeiten einer Ableitung aus den Garan- tien des Art. 14 Abs. III GG	51

3. Kapitel: Probleme des Enteignungsverfahrens	54
I. Grundsatzproblematik	54
II. Die Trennung des Verfahrens zur Feststellung der Ab- tretungspflicht vom Entschädigungsverfahren	54
III. Die Aufspaltung des Verfahrens zur Feststellung der Ab- tretungspflicht	56
1. Das Verhältnis zwischen dem außerenteignungsrechtli- chen Planfeststellungsverfahren und dem Enteignungs- verfahren	57
a) Bedeutung und Umfang der Bindungswirkung	57
b) Zur Zulässigkeit der Koppelung des Enteignungs- beschlusses an den Planfeststellungsbeschluß	60
c) Konsequenzen für den frühestmöglichen Zeitpunkt der Eröffnung des Enteignungsverfahrens und des Erlasses des Enteignungsbeschlusses	63
2. Besonderheiten bei Enteignungsverfahren, denen ein Bebauungsplan zugrunde liegt	66
3. Zur Zweckmäßigkeit eines enteignungsrechtlichen Planfeststellungsverfahrens	70
4. Zur Zweckmäßigkeit eines Vorverfahrens	71
a) Die Enteignungsanordnung analog § 2 PrEG	72
b) Das Vorverfahren vor der Enteignungsbehörde	78
IV. Weitere Vorschläge zur Gestaltung des Enteignungsver- fahrens	79
1. Der Verzicht auf ein angemessenes Angebot vor Eröff- nung des Enteignungsverfahrens	79
2. Der Verzicht auf eine exakte Grundstücksvermessung vor Erlass des Enteignungsbeschlusses	80
3. Zuständigkeitsprobleme	82
4. Kapitel: Probleme beim Vollzug von Enteignungsmaßnahmen	84
I. Die Ausführung des Enteignungsbeschlusses	84
1. Besonderheiten beim Vollzug des Enteignungs- beschlusses	84
2. Die vorzeitige Ausführungsanordnung	86
II. Die vorzeitige Besitzeinweisung	87

1. Problemübersicht	87
2. Wesen und Bedeutung der vorzeitigen Besitz- einweisung	89
3. Verfahrens- und materiellrechtliche Voraus- setzungen der vorzeitigen Besitzeinweisung	91
a) Meinungsstand	91
b) Vorschlag für eine Umgestaltung des Rechts der vorzeitigen Besitzeinweisung	95
4. Zur Zulässigkeit der Koppelung des Besitzeinweisungs- beschlusses an den vollziehbaren Planfeststellungs- beschluß	100
5. Die Ermessensproblematik beim Erlaß des vorzeitigen Besitzeinweisungsbeschlusses bzw. bei der Anordnung der sofortigen Vollziehbarkeit des Abtretungsbe- schlusses	100
6. Möglichkeiten einer Beschleunigung der Besitz- einweisung	102
7. Entschädigungsprobleme	104
5. Kapitel: Das gerichtliche Verfahren	108
I. Rechtswegproblematik	108
1. Die Zuweisungsnorm des Art. 14 Abs. III S. 4 GG aus rechtsgeschichtlicher und rechtspolitischer Sicht	108
2. Zur Recht- und Zweckmäßigkeit der sog. Bauland- kammerlösung	110
II. Zur Zweckmäßigkeit des Widerspruchsverfahrens	114
III. Die Bedeutung der Verletzung von Vorschriften des Enteig- nungsverfahrensrechts im gerichtlichen Verfahren	115
1. Die Folgen der Verletzung des Verwaltungsverfahrens- rechts im Bereich der gebundenen Verwaltung	116
2. Die Folgen der Verletzung des Verwaltungsverfahrens- rechts im Bereich des Verwaltungsermessens	123
3. Die Bedeutung der Eigentumsgarantie für die Rechts- folgen bei der Verletzung von Vorschriften des Ent- eignungsverfahrensrechts	126

Vierter Teil

L i t e r a t u r v e r z e i c h n i s
=====

I. Aufsätze, Beiträge, Anmerkungen

- | | |
|---------------------|--|
| Achterberg, Norbert | Die Verwaltungsakte der bundesbahnrechtlichen Planfeststellungs- und Enteignungsverfahren und ihre Anfechtung nach der Verwaltungsgerichtsordnung, DVBl. 60, 388 ff. |
| - | Die Enteignungshoheit für Bundesbahnzwecke als stillschweigende Verwaltungszuständigkeit des Bundes, DÖV 64, 612 ff. |
| Bachof, Otto | Beurteilungsspielraum, Ermessen und unbestimmter Rechtsbegriff, JZ 55, 97 ff. |
| Bender, Bernd | Der fehlerhafte Verwaltungsakt nach den §§ 34 - 36 des Musterentwurfs eines Verwaltungsverfahrensgesetzes, DÖV 55, 446 ff. |
| Bielenberg, Walter | Neue Rechtsgrundlagen für den Bau unterirdischer Verkehrsanlagen in Hamburg, DVBl. 64, 501 ff. und 907 ff. |
| Blümel, Willi | Die Teilnichtigkeit des neuen Hamburgischen Enteignungsgesetzes, DVBl. 64, 905 ff. |
| - | Zur inhaltlichen Überprüfung des Bebauungsplanes im nachfolgenden Enteignungsverfahren, DÖV 65, 297 ff. |
| - | Planung und Verwaltungsgerichtsbarkeit, DVBl. 75, 695 ff. |

- Haueisen, Fritz Verwaltungsverfahren und verwaltungs-
gerichtliches Verfahren, DVBl. 62,
881 ff.
- Unterschiede zwischen Verwaltungs-
verfahren und verwaltungsgerichtlichem
Verfahren, DVBl. 66, 773 ff.
- Verwaltungsverfahren und Verwaltungs-
akt, DÖV 73, 653 ff.
- Hering, Ernst Verwaltungsverfahren und Gerichtsver-
fahren nach dem Bundesbaugesetz,
DVBl. 61, 217 ff.
- Ipsen, Hans Peter Die Junktimklausel im völkerrechtli-
chen Vertrag, NJW 63, 1377 ff.
- Janssen, Fritz Der Rechtsschutz bei vorläufiger Be-
sitzeinweisung nach dem Bundesbau-
gesetz, NJW 69, 219 ff.
- Joachim, Hans Die Rechtsnatur der Enteignungsanord-
nung, DVBl. 59, 388 ff.
- Jung, Hans Zur Problematik des Landbeschaffungsge-
setzes, NJW 58, 1512 ff.
- Der Rechtsweg im Entschädigungsverfah-
ren nach dem Landbeschaffungsgesetz,
NJW 66, 1790 ff.
- Die Bemessung der Besitzeinweisungs-
entschädigung, NJW 67, 231 ff.
- Köhler, Heinz Straßenbau und Eigentumsschutz,
DVBl. 63, 618 ff.

- Kopp, Ferdinand Die Heilung von Mängeln des Verwaltungs-
verfahrens und das Nachschieben
von Gründen im Verwaltungsprozeß,
VerwArch 61 (1970), 219 ff.
- Krimphove, Ludger Zur Reform des Enteignungsrechts,
BRP 72, 156 ff.
- Lange, Ernst
Schmidt, Lothar Die Zuweisung von öffentlich-recht-
lichen Streitigkeiten aus landesrechtli-
chen Enteignungen an Zivilgerichte,
BayVBl. 73, 32 ff.
- Lechner, Hans Zur Fortbildung des allgemeinen Grund-
enteignungsrechts, DÖV 50, 298 ff.
- Liedl, Eugen Die Inangriffnahme von Straßenbauarbei-
ten auf fremden Grundstücken, BayVBl.
59, 12 ff.
- Maurer, Hartmut Das Verwaltungsverfahrensgesetz des
Bundes, JuS 76, 485 ff.
- Meiß, Wilhelm Zum gegenwärtigen Stand der Frage der
Kompetenzabgrenzung zwischen Zivil- und
Verwaltungsgerichtsbarkeit, JZ 54,
109 ff.
- Menger, Christian-
Friedrich Höchstrichterliche Rechtsprechung zum
Verwaltungsrecht, VerwArch. 55, 73 ff.
und 56, 177 ff.
- Molodovsky, Hans Das Bayerische Gesetz über die entschä-
digungspflichtige Enteignung,
BayVBl. 75, 125 ff.

- Müller, Bruno Das Verfahren der vorzeitigen Besitzeinweisung vor Erlaß des Enteignungsbeschlusses nach dem Bundesbaugesetz, NJW 64, 188 ff.
- Naumann, Richard Anmerkung zum Beschluß des Großen Zivilsenats des BGH v. 16. 11. 53, JZ 54, 321 ff.
- Bericht über die Tagung der Zivilprozeßlehrer in Wien, DÖV 60, 377 ff.
- Neufang, Heinz Die Anfechtbarkeit der Enteignungsanordnung und des Planfeststellungsbeschlusses nach dem Preußischen Enteignungsgesetz und der Verordnung Nr. 165, DVB1. 51, 108 ff.
- Obermayer, Klaus Das Verhaltensermessen der Verwaltungsbehörden, NJW 63, 1177 ff.
- Verfassungswidriges Enteignungsrecht, Kritische Gedanken zu Art. 1 BayGEG, BayVB1. 71, 209 ff.
- Die Beurteilungsfreiheit der Verwaltung, BayVB1. 75, 257 ff.
- Ossenbühl, Fritz Zum Problem der Rücknahme fehlerhaft begünstigender Verwaltungsakte, DÖV 64, 511 ff.
- Tendenzen und Gefahren der neuen Ermessenslehre, DÖV 68, 618 ff.
- Osterkorn, Willy Zur Fortgeltung des Gesetzes über die Enteignung aus Gründen des Gemeinwohls, BayVB1. 56, 11 ff.
- Reich, Hermann Die Zwangsenteignung in Bayern, BayBgm 52, 53 ff.

- Ruthowsky, Stefan Die Bezeichnung eines Vorhabens militärischer Art durch den zuständigen Bundesminister nach § 1 Abs. III LBG, NJW 68, 830 ff.
- Schick, Walter Untergesetzliche Rechtssätze als Enteignungsnormen, DVBl. 62, 774 ff.
- Schmidt-Salzer, Joachim Die normstrukturelle und dogmatische Bedeutung der Ermessensermächtigung, VerwArch 60, 261 ff.
- Schrödter, Hans Anmerkung zum Urteil des BVerwG v. 19. 11. 1965, DVBl. 60, 161 ff.
- Schuller, Hans-Joachim Ist die vorläufige Besitzeinweisung auch außerhalb des eigentlichen Enteignungsverfahrens zulässig?, DVBl. 67, 272 ff.
- Spanner, Hans Enteignungsprobleme im österreichischen Recht, in: Festschrift für Jellinek, S. 469 ff.
- Ule, Carl Hermann Das Verhältnis von Zivilprozeß und Verwaltungsprozeß, DVBl. 54, 137 ff.
- Verwaltungsreform und Verfassungsvollzug, in: Festschrift 150 Jahre Carl Heymanns Verlag KG, Köln-Berlin-Bonn-München 1955
- Weber, Werner Zur Problematik von Enteignung und Sozialisierung nach dem neuen Verfassungsrecht, NJW 50, 401 ff.
- Weyreuther, Felix Probleme der Rechtsprechung zum Enteignungsverfahren, DVBl. 72, 93 ff.
- Wilhelm, Bernhard Grundsätze des materiellen Enteignungsrechts, DÖV 65, 397 ff.

- Fichler, Friedrich Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar,
Percha am Starnberger See, Stand
1. 1. 1977
- Erichsen, Hans Uwe Allgemeines Verwaltungsrecht,
Martens, Wolfgang 2. Aufl., Berlin - New York 1977
- Ernst, Werner Bundesbaugesetz, Kommentar,
Zinkahn, Willy Bd. 1 und 2, München 1977
Bielenberg, Walter
- Eyermann, Erich Verwaltungsgerichtsordnung,
Fröhler, Ludwig Kommentar, 7. Aufl., München 1977
- Forsthoff, Ernst Lehrbuch des Verwaltungsrechts, Bd. I,
Allgemeiner Teil, 10. Aufl.,
München 1973
zit.: Forsthoff, VerwR AT
- Hamann, Andreas Deutsches Wirtschaftsverfassungsrecht,
Darmstadt 1958
zit.: Hamann, Wirtschaftsverfassungs-
recht
- Haustein, Walter Die Eisenbahnen im deutschen öffent-
lichen Recht, Frankfurt a.M. 1960
- Heitzer, Sebastian Bundesbaugesetz und Städtebauförde-
Österreicher, Ernst rungsgesetz, Kommentar, 5. Aufl.,
Berlin, New York 1973
6. Aufl., Berlin - New York 1977
- Huber, Ernst Rudolf Wirtschaftsverwaltungsrecht, Bd. 2,
2. Aufl., Tübingen 1954

- Jellinek, Walter Verwaltungsrecht, Nachdruck der
3. Aufl. v. 1931, Bad Homburg,
Berlin, Zürich 1966
- Knack, Hans Joachim ·Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar,
Köln, Berlin, Bonn, München 1976
- Kodal, Kurt Straßenrecht, 2. Aufl., München
und Berlin 1964
zit.: Kodal, StrR
- Kopp, Ferdinand Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar,
München 1976
- Kreft, Friedrich Aufopferung und Enteignung, Schriften-
reihe der Juristischen Studiengesell-
schaft Karlsruhe, Heft 84/85,
Karlsruhe 1968
- Mang, Johann Staats- und Verwaltungsrecht in Bayern,
Maunz, Theodor 1. Aufl., München 1962
Mayer, Franz 4. Aufl., München 1975
Obermayer, Klaus
- v. Mangoldt, Hermann Das Bonner Grundgesetz,
Berlin, Frankfurt 1953
- v. Mangoldt, Hermann Das Bonner Grundgesetz, Bd. 1 und 2,
Klein, Friedrich 2. Aufl., Berlin und Frankfurt 1966
zit.: v. Mangoldt-Klein
- Marschall, Ernst Bundesfernstraßengesetz, 3. Aufl.,
Köln, Berlin, Bonn, München 1971
- Marschall, Ernst Bundesfernstraßengesetz, 4. Aufl.,
Schroeter, H. Wolfgang Köln, Berlin, Bonn, München 1977
Kastner, Fritz

- | | |
|--|---|
| Maunz, Theodor | Deutsches Staatsrecht,
20. Aufl., München 1975
zit.: Maunz, Staatsrecht |
| Maunz, Theodor
Dürig, Günter
Herzog, Roman | Grundgesetz, Kommentar, Bd. 1 und 2,
München 1976
zit.: Maunz-Dürig-Herzog |
| Meyer, Hans
Borgs-Maciejewski, Hermann | Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar,
Frankfurt a.M. 1976 |
| Meyer, Otto
Wiel, Fritz
Frohberg, Günther | Enteignung von Grundeigentum,
5. Aufl., Berlin 1959 |
| Molodovsky, Paul | Enteignungsrecht in Bayern, Kommentar,
München 1975 |
| v. Münch, Ingo | Besonderes Verwaltungsrecht,
4. Aufl., Berlin, New York 1976 |
| Neufang, Heinz | Grundriß des Verwaltungsrechts, Reihe B,
Bd. 39, Grundstücksenteignungsrecht,
Tübingen 1952
zit.: Neufang, Grundstücksenteignungsrecht |
| Obermayer, Klaus | Verwaltungsverfahrensgesetz,
Neuwied 1976 |
| Pathe, Karl | Baulandbeschaffungsgesetz, Neuwied
am Rhein und Berlin-Frohnau 1953
zit.: Pathe, BLBG |
| Rausch, Rudolf | Die Funktion des Entschädigungsjunktims
im Enteignungsrecht, Inaugural-
Dissertation 1964 |

- | | |
|--------------------------|---|
| Redeker, Konrad | Verwaltungsgerichtsordnung, |
| v. Oertzen, Hans Joachim | 5. Aufl., Stuttgart, Berlin, Köln,
Mainz 1975 |
| Schlichter, Otto | Bundesbaugesetz, Kommentar, |
| Stich, Rudolf | Verwaltungsgesetze des Bundes und der |
| Tittel, Hans Joachim | Länder, Bd. V, 1. Halbband, Köln,
Berlin, Bonn, München 1976 |
| Schmidt-Bleibtreu, Bruno | Kommentar zum Grundgesetz für die Bun- |
| Klein, Franz | desrepublik Deutschland, 3. Aufl.,
Neuwied, Berlin 1973 |
| Schrödter, Hans | Bundesbaugesetz, Kommentar, |
| | 3. Aufl., München 1973 |
| Schulte, Hans | Enteignung und öffentliches Interesse, |
| | Schriften zum öffentlichen Recht,
Bd. 125, Berlin 1970 |
| Schulthes, Jens | Die Höhe der Enteignungsentschädigung, |
| | Wissenschaftliche Reihe des Volksheim-
stättenwerkes, Folge 17, Köln 1965 |
| Schütz, Walter | Kommentar zum Bundesbaugesetz, |
| Frohberg, Günther | 3. Aufl., Neuwied und Berlin 1970 |
| Seufert, Günther | Bayerisches Enteignungsrecht, |
| | Kommentar, Berlin 1957 |
| Sieder, Frank | Bayerisches Straßen- und Wegegesetz, |
| Zeitler, Herbert | Kommentar, 2. Aufl., München 1972
zit.: Sieder-Zeitler, BayStrWG |
| - | Wasserrecht, Bd. 1, Wasserhaushalts-
gesetz, München 1970
zit.: Sieder-Zeitler, WHG |

Stadler, Otto	Das Bau- und Wohnungsrecht in Bayern,
Baumgartner, Robert	Bd. 1, München und Hannover,
Wiebel, Emil	Stand Januar 1977
Stummer, Helmut	Die öffentliche Zweckbindung der enteigneten Sache, Inaugural-Dissertation, München 1967
Ule, Carl Hermann	Verwaltungsprozeßrecht, 6. Aufl., München 1975
Ule, Carl Hermann	Verwaltungsverfahren im Rechtsstaat,
Becker, Franz	Köln und Berlin 1964
Wanner, Ernst	Verwaltungsverfahrensfehler und verwaltungsgerichtliche Kontrolle, Inaugural-Dissertation, Würzburg 1968
Wolff, Hans J.	Verwaltungsrecht I, 9. Aufl.,
Bachof, Otto	München 1974
	zit.: Wolff-Bachof, VerwR I
Wolff, Hans J.	Verwaltungsrecht III, 3. Aufl.,
	München 1973
	zit.: Wolff, VerwR III

A b k ü r z u n g s v e r z e i c h n i s

a.A.	andere Ansicht
a.a.O.	am angegebenen Ort
Abs.	Absatz
Anm.	Anmerkung
Aufl.	Auflage
BayEG	Bayerisches Gesetz über die entschädigungs- pflichtige Enteignung
BayGEG	Bayerisches Gesetz über die Enteignung aus Gründen des Gemeinwohls (1933)
BayStrWG	Bayerisches Straßen- und Wegegesetz
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter
BayVGH	Bayerischer Verwaltungsgerichtshof
BayVwVfG	Bayerisches Verwaltungsverfahrensgesetz
BayZAG	Bayerisches Gesetz, die Zwangsabtretung von Grund- eigentum für öffentliche Zwecke betreffend (1837)
BBahnG	Bundesbahngesetz
BBauG	Bundesbaugesetz
Bd.	Band
Begr.	Begründung
BGH	Bundesgerichtshof
BGHZ	Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Zivilsachen
BLBG	Baulandbeschaffungsgesetz
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
DÖV	Die öffentliche Verwaltung
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
Einl.	Einleitung
Entw.	Entwurf
Entw.BEG	Entwurf eines Bundesenteignungsgesetzes (1958)
FStrG	Bundesfernstraßengesetz
GG	Grundgesetz
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
HambE G	Hamburger Enteignungsgesetz

HessEG	Hessisches Enteignungsgesetz
h.M.	herrschende Meinung
JZ	Juristenzeitung
JuS	Juristische Schulung
LBG	Landbeschaffungsgesetz
LuftVG	Luftverkehrsgesetz
MABl.	Ministerialamtsblatt der bayerischen inneren Verwaltung
MDR	Monatsschrift für Deutsches Recht
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
NdsEG	Niedersächsisches Enteignungsgesetz
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
OVG	Oberverwaltungsgericht
PBeFG	Personenbeförderungsgesetz
PostVerwG	Postverwaltungsgesetz
PrEG	Preußisches Gesetz über die Enteignung von Grundeigentum (1874)
Rd.Nr.	Randnummer
RGZ	Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen
RhPFG	Rheinland-Pfälzisches Enteignungsgesetz
S.	Seite
StBFG	Städtebauförderungsgesetz
vergl.	vergleiche
VerwArch	Verwaltungsarchiv
VerwRspr.	Verwaltungsrechtsprechung in Deutschland
VG	Verwaltungsgericht
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz (des Bundes)
WaStrG	Bundeswasserstraßengesetz
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik

Erster Teil

Problemstellung

1. Kapitel: Zur Notwendigkeit und zu den Zielen einer Reform des Enteignungsrechts

Der moderne westliche Staat ist im Zeichen der Sozialstaatlichkeit ein Staat der wachsenden Aufgaben. Die öffentliche Verwaltung versteht sich nicht mehr als bloßer Ordnungsgarant. Sie wurde zum Leistungsträger¹⁾, der die Versorgung der Bürger mit den für ein menschenwürdiges Dasein notwendigen Gütern sichert und die sozialen und wirtschaftlichen Verhältnisse aktiv gestaltet. Der Leistungsstaat gibt mehr aus als der Ordnungsstaat; er muß folglich auch mehr einnehmen. An dem sich laufend erhöhenden Anteil des Staates am Bruttozozialprodukt²⁾ wird diese bis zu einem gewissen Grad gesetzmäßige Entwicklung besonders sichtbar. Der Leistungsstaat verlangt dem Bürger aber nicht nur immer höhere Steuern und Sozialabgaben ab; zur Erfüllung seiner Aufgaben im Bereich der Daseinsvorsorge, beim Ausbau der Verkehrswege und bei der Entwicklung oder Sanierung der Städte benötigt er in zunehmendem Maße auch andere Güter, die sich in privater Verfügungsgewalt befinden, insbesondere den gerade in Ballungsgebieten immer knapper werdenden Grund und Boden. Diese Nachfrage tritt zu einer Zeit auf, in der hohe Geldentwertungsraten einerseits und erhebliche Wertsteigerungen auf dem Liegenschaftssektor andererseits die Bereitschaft der Bürger sinken läßt, sich freiwillig von den zur Ausführung öffentlicher Vorhaben erforderlichen Grundstücken zu trennen.

Unter diesen Umständen benötigt die Verwaltung mehr denn je praktikable Enteignungsgesetze. Diese standen jedenfalls Anfang dieses Jahrzehnts noch nicht zur Verfügung.

1) Vergl. Wolff-Bachof, VerwR I, S. 45 und 51 ff..

2) Nach dem Angaben des ehemaligen Bayerischen Finanzministers Dr. Ludwig Huber in einer Rede in Deggendorf am 22. 5. 1976 stieg die soz. Staatsquote von 1957 bis 1968 um 5 Punkte auf gut 37 %, von 1970 bis Ende 1975 jedoch bereits um 11 Punkte auf 48 %.

Nach einer im Jahr 1972 bundesweit durchgeführten Umfrage bei Enteignungs- und Straßenbaubehörden, Anwälten und Interessenverbänden^{2a)} lag die durchschnittliche Dauer von Enteignungsverfahren bei 18 Monaten. In Extremfällen erstreckten sie sich über einen Zeitraum von bis zu 10 Jahren. Berücksichtigt man die für den Erlaß von Planfeststellungsbeschlüssen oder die Aufstellung von Bebauungsplänen erforderliche Vorlaufzeit, so wird verständlich, weshalb der Baubeginn bei dringlichen Projekten oft nur auf Grund einer vorzeitigen Besitzeinweisung möglich war, einer Maßnahme, die ursprünglich als Notbehelf in Ausnahmefällen gedacht war.

Die Schwierigkeiten beim Vollzug der Enteignungsgesetze wurden bereits frühzeitig erkannt. Während auf Bundesebene Anfang der 70er Jahre der von einer Unterkommission der Innenministerkonferenz erarbeitete Entwurf eines Bundesenteignungsgesetzes aus dem Jahr 1958 diskutiert wurde, schuf eine Reihe von Ländern³⁾ neue allgemeine Enteignungsgesetze. Andere Bundesländer⁴⁾ forcierten ihre Vorarbeiten für entsprechende Vorhaben, als der Bundesinnenminister im Jahre 1966 erklärte, der Modellentwurf eines Bundesenteignungsgesetzes werde nicht weiter verfolgt. Bei der parlamentarischen Beratung dieser Gesetzesnovellen konnte bereits die Fortent-

2a) Die Umfrage erfolgte im Rahmen der Durchführung eines vom Bundesminister für Verkehr am 13. 5. 1970 an das Institut für Kirchenrecht und Öffentliches Recht der Universität Erlangen-Nürnberg vergebenen Forschungsauftrages.

3) Siehe das Hamburger Enteignungsgesetz v. 14. 6. 1963, GVB1. S. 77, das Berliner Enteignungsgesetz v. 14. 7. 1964, GVB1. S. 737, das Bremer Enteignungsgesetz v. 5. 10. 1965, GVB1. S. 129, und das Enteignungsgesetz von Rheinland-Pfalz v. 22. 10. 1966, GVB1. S. 103.

4) In dieser zweiten Phase erließen folgende Länder neue Enteignungsgesetze: Hessen (Gesetz v. 4. 4. 1973, GVB1. S. 107), Niedersachsen (Gesetz v. 12. 11. 1973, GVB1. S. 441 - s. dazu die Vorlage des Landesministeriums mit Begründung, Landtagsdrucksache 7/979) und Bayern (Gesetz v. 11. 11. 1974, GVB1. S. 609 - s. dazu die Vorlage der Staatsregierung mit Begründung, Senatsdrucksache 125/73).

wicklung des Enteignungsverfahrensrechts durch § 22 StBFG a.F. berücksichtigt werden. Darüberhinaus lagen zu diesem Zeitpunkt Regierungsentwürfe eines 2. Gesetzes zur Änderung des Bundesfernstraßengesetzes und eines Gesetzes zur Änderung des Bundesbaugesetzes vor⁵⁾. Die am 1. 10. 1974 verabschiedete Neufassung des Bundesfernstraßengesetzes enthält eine umfassende Neuregelung des Instituts der vorzeitigen Besitzeinweisung. Mit dem Änderungsgesetz zum Bundesbaugesetz vom 18. 8. 1976 fanden die Regelungen des § 22 StBFG a.F. allgemein im Bauplanungsrecht Eingang⁶⁾.

Die gesetzgebenden Körperschaften verfolgten mit den erwähnten Reformbemühungen vor allem ein Ziel: die Beschleunigung des Enteignungsverfahrens. So wurde z.B. in vielen Enteignungsgesetzen die Möglichkeit geschaffen, das Enteignungsverfahren bereits dann zu eröffnen, wenn noch keine verbindliche Planungsentscheidung vorliegt. Der Erlass der Ausführungsanordnung wurde zugelassen, noch bevor der Streit über die Höhe der Entschädigung entschieden ist.

Schließlich sollte die Arbeit der Enteignungsreferenten dadurch erleichtert werden, daß der Inhalt der verschiedenen Enteignungsgesetze aufeinander abgestimmt wird. Der Kritik von Praktikern an der Rechtszersplitterung auf dem Gebiet des Enteignungsrechts⁷⁾ versuchten

5) Bundestagsdrucksache 7/2496. Eine Zusammenstellung des von der Bundesregierung eingebrachten Entwurfs mit den Beschlüssen des Ausschusses für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau enthält die Bundestagsdrucksache 7/4793 (S. 59 ff.). Die endgültige Fassung wurde schließlich im Bundesgesetzblatt 1976, S. 2221 ff., verkündet.

6) Siehe die §§ 108 Abs. III, 109 Abs. II, 112 Abs. II und 117 Abs. II BBauG.

7) Krimphove, ZRP 72, 136 (137). Nach Weyreuther, DVBl. 72, 93, hat der Bund mit seinen Beiträgen zum Enteignungsverfahrensrecht "eine gelegentlich verkümmerte Neigung praktiziert", einem Konzept zu folgen.

wenigstens die Länder ernsthaft Rechnung zu tragen. Sie lehnten sich mit ihren Novellen an den am häufigsten angewandten bundesrechtlichen Enteignungsvorschriften, den §§ 85 ff. BBauG, an⁸⁾.

Der Bund selbst leistete nur einen kläglichen Beitrag zur Herstellung der Rechtseinheit auf dem Gebiet des Enteignungsrechts. Er strich zwar die Sonderregelung in § 22 Abs. II - VI StBFG i.d.F. v. 27. Juli 1971 (BGBl. I, S. 1125) und arbeitete diese Beschleunigungsvorschriften in den enteignungsrechtlichen Teil des (allgemeinen) Bauplanungsrechts ein (siehe die §§ 85 ff. BBauG). Auf die gleichzeitige Überarbeitung der zweiten umfassenden bundesrechtlichen Regelung des formellen und materiellen Enteignungsrechts in den §§ 10 ff. LBG wurde jedoch verzichtet.

Auch nach dem Inkrafttreten der einschlägigen Reformgesetze kann deshalb z.B. eine vorzeitige Besitzzeinsweisung immer noch auf drei in nicht unwesentlichen Details voneinander abweichende bundesrechtliche Vorschriften gestützt werden⁹⁾.

In Gesetzen, in denen sich der Bund darauf beschränkt, die zulässigen Enteignungszwecke festzulegen, wird außer auf die allgemeinen Landesenteignungsgesetze¹⁰⁾ auch auf die für die öffentlichen Straßen geltenden Enteignungsgesetze der Länder¹¹⁾ oder auf das Landbeschaffungsgesetz¹²⁾ verwiesen.

Mit der Ablösung antiquierter (noch aus dem 19. Jahrhundert stammender) Landesenteignungsgesetze, wie dem Preußischen Gesetz über die Enteignung von Grundeigentum aus dem Jahre 1874¹³⁾ und dem Bayerischen Zwangsabtretungsgesetz v. 17. 11. 1837¹⁴⁾ durch moderne Landesenteignungsgesetze^{14a)},

8) Begr.Entw.BayEG, Senatsdrucksache 125/73, S. 20; Begr.Entw. NdsEG, Landtagsdrucksache 7/979. In der Begr. zum BayEG, a.a.O., wird ausdrücklich auf die entsprechenden Motive der Landesgesetzgeber in Berlin, Bremen, Hamburg und Rheinland-Pfalz verwiesen.

9) § 116 BBauG, §§ 18 f. FStrG, § 38 LBG.

10) §§ 37 S. 4 BBahnG, 11 Abs. II S. 1 EnWG, 31 Abs. III PBefG, 32 S. 3 PostVerwG und 44 Abs. III WaStrG.

11) § 19 Abs. V FStrG.

12) § 28 Abs. II S. 1 LuftVG.

13) Vergl. Nds. GVBl. Sb. III S. 90.

14) BayBS I S. 203.

14a) Vergl. die Nachweise in Fußnote 3 und 4, S.2.

wurden zwar die schlimmsten Folgen dieser Gesetzgebungspraxis beseitigt¹⁵⁾. Die Verweisung auf verschiedene Gesetze ist jedoch immer noch höchst unzweckmäßig. Vom Bund, der im Interesse der Vereinheitlichung der Lebensverhältnisse für sich selbst laufend weitere Gesetzgebungszuständigkeiten fordert, kann und muß verlangt werden, daß er für ein so wichtiges Gebiet wie das Enteignungsrecht ein klares Konzept entwickelt und dieses - soweit die bestehenden Kompetenzen ausreichen - dann auch durchsetzt.

Die Gesetzgebungsorgane des Bundes sollten deshalb außer über die Recht- und Zweckmäßigkeit einzelner bisher voneinander abweichender Regelungen auch nochmals über die Vor- und Nachteile eines Bundesenteignungsgesetzes diskutieren. In ihm könnten - wie der Entwurf eines Bundesenteignungsgesetzes aus dem Jahre 1958 zeigt - die in immer gleicher Weise auftauchenden enteignungsrechtlichen Probleme vor die Klammer gezogen und einer einheitlichen Lösung zugeführt werden.

15) Einzelvorschriften in neueren Bundesgesetzen ließen sich angesichts der Fortentwicklung der verwaltungsrechtlichen Terminologie und Gesetzessystematik kaum mit den älteren Landesenteignungsgesetzen vereinbaren bzw. gleichzeitig anwenden. Der Bund lief im übrigen Gefahr, daß Landesgesetze, die ergänzend zur Anwendung kommen sollten, den Anforderungen des Grundgesetzes nicht mehr entsprachen. Die Nichtigkeit von Normen des Landesrechts konnte schon im Hinblick auf die Junktimklausel des Art. 14 Abs. III S. 2 GG leicht die Nichtigkeit auch bundesrechtlicher Bestimmungen zur Folge haben. Siehe dazu Blümel, § 7 S. 17.

Die inhaltlichen Gesichtspunkte des Enteignungsrechts

Der Erlass eines Bundesenteignungsgesetzes ist nur unter zwei Voraussetzungen sinnvoll:

- . Der Bund muß auf dem Gebiet des Enteignungsrechts über eine Gesetzgebungskompetenz verfügen, die mehr als nur Teilregelungen zuläßt.
- . Die in den verschiedenen Stadien des Verfahrens auftretenden Probleme des formellen und materiellen Enteignungsrechts müssen unabhängig vom jeweils verfolgten Zweck in gleicher Weise gelöst werden können.

Wenn diese Bedingungen erfüllt sind, ist zunächst zu untersuchen.

Anschließend soll der Versuch gemacht werden, zur inhaltlichen Ausgestaltung eines Bundesenteignungsgesetzes Vorschläge zu unterbreiten. Dabei können naturgemäß nicht alle enteignungsrechtlichen Fragen umfassend abgehandelt werden. In dieser Arbeit wird deshalb schwerpunktmäßig auf die Probleme des Verfahrens und der vorzeitigen Besitzeinweisung eingegangen. Gerade die Vorschriften auf diesen Teilgebieten müssen sicherstellen, daß den Trägern öffentlicher Verwaltung die zur Ausführung ihrer Vorhaben nötigen Rechte innerhalb eines vertretbaren Zeitraums zur Verfügung gestellt werden können.

Z w e i t e r T e i l

Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes auf dem Gebiet des Enteignungsrechts

1. Kapitel: Überblick über die einer Regelung bedürftigen Problemkreise

Nach Art. 14 GG obliegt dem Gesetzgeber

1. die Konkretisierung des Grundrechts auf Eigentum durch Abgrenzung der Eigentumsbeschränkungen im Rahmen der Sozialpflichtigkeit von Eingriffen mit enteignender Wirkung,
2. die Klärung der Zulässigkeitsvoraussetzungen bei Enteignungen,
3. des Umfangs des Entschädigungsanspruchs,
4. die Ausgestaltung des Verwaltungsverfahrens und
5. die Regelung des gerichtlichen Verfahrens zur Überprüfung der im Rahmen des Enteignungsverfahrens ergehenden Verwaltungsakte.

Art. 74 Ziff. 14 GG bestimmt nur in scheinbar eindeutiger Weise, in welchem Umfang der Bund die notwendigen Gesetze selbst erlassen kann. Nach dieser Vorschrift ist er zuständig für das Recht der Enteignung, soweit entsprechende Maßnahmen auf Gebieten in Frage kommen, für die ihm die Art. 73 und 74 GG die Gesetzgebungskompetenz zuweisen.

2. Kapitel: Die Gesetzgebungskompetenz für das materielle Enteignungsrecht

I. Der Enteignungsbegriff des Art. 74 Ziff. 14 GG

Von Enteignung ("Expropriation") ist erstmals in § 8 des Preussischen Gesetzes über Eisenbahnunternehmungen v. 3. 11. 1838 die Rede. Die Verweisung in § 11 dieses Gesetzes auf die Regeln für den Zwangskauf macht die Herkunft dieses Rechtsinstituts deutlich. Die damals unter dem Begriff der Enteignung zusammengefaßten Eingriffsfälle betrafen ausschließlich den Erwerb von Grund und Boden¹⁵⁾. Später wurden auch Zwangsbelastungen einbezogen. Die sog. Enteignung im klassischen Sinn blieb jedoch durch drei Merkmale gekennzeichnet:
Es handelte sich um einen Eingriff

- a) zugunsten des Trägers eines im öffentlichen Interesse liegenden Unternehmens (d.h. um einen zweckgerichteten Eingriff)
- b) durch Übertragung einer Rechtsposition vom Enteignungspflichtigen auf den Enteignungsbegünstigten (Güterbeschaffungsvorgang)¹⁶⁾
- c) im Rahmen eines förmlichen Verfahrens¹⁷⁾.

Als die Not der Jahre nach dem 1. Weltkrieg und der wirtschaftliche Strukturwandel immer schwerere Eingriffe in die gesamte private Vermögenssphäre mit sich brachten, erweiterte das Reichsgericht den Schutzbereich der Eigentumsgarantie des Art. 153 WRV. Unter Eigentum verstand man nun alle vermögenswerten privaten Rechte¹⁸⁾, die damit auch mögliche Eingriffsobjekte einer Ent-

15) Meyer-Thiel-Frohberg, Einl.A, Anm. II 1; Wolff-Bachof, VerwR I, S. 542.

16) Forsthoff, VerwR AT, S. 338; Wolff-Bachof, a.a.O.; Krimminich in: Bonner Kommentar, Rd.Nr. 122 zu Art. 14 GG; Meyer-Thiel-Frohberg, Einl.A, Anm. II 2; Stummer, S. 8; Lechner, DÖV 50, 298; Jellinek, S. 403.

17) Jellinek, S. 406; Wolff-Bachof, VerwR I, S. 553; Lechner a.a.O.; Meyer-Thiel-Frohberg, Einl. A, Anm. II 1.

18) RGZ 109, 319. Vergleiche auch die ausführliche Darstellung bei Meyer-Thiel-Frohberg, Einl.A, Anm. III, und Kraft, S. 11 ff..

eignung wurden. Bei dieser verzichtete das Reichsgericht schließlich auch auf das Merkmal eines Übertragungsaktes. Unter den Begriff der Enteignung fielen jetzt auch solche Eingriffe, die nicht im Interesse eines konkreten Unternehmens erforderlich waren¹⁹⁾. Die Enteignung wurde definiert als ein hoheitlicher Eingriff in vermögenswerte (grundsätzlich nur private) Rechte, der den betroffenen Rechtsträger ungleich trifft, ihn also zu Opfern für die Allgemeinheit zwingt, die anderen Trägern gleicher Rechtsgüter nicht zugemutet werden (sog. erweiterter Enteignungsbegriff)²⁰⁾.

Unstreitig legte der Parlamentarische Rat den unter der Geltung der Weimarer Reichsverfassung entwickelten weiten Eigentums- und Enteignungsbegriff auch Art. 14 GG zugrunde. Das gleiche muß für Art. 74 Ziff. 14 GG angenommen werden, nachdem den Protokollen dieser verfassungsgebenden Versammlung nichts Gegenteiliges entnommen werden kann²¹⁾.

II. Zur Frage der Ausschlußwirkung des Art. 74 Ziff. 14 GG

1. Problemstellung

Ist damit geklärt, daß der Bund im Rahmen des Art. 74 Ziff. 14 GG zur Regelung der Enteignung i. w. S. zustän-

19) RGZ 116, 268 (272); Meyer-Thiel-Frohberg, Einl. A, Anm. III 1.

20) RGZ 128, 18 (28); 150, 9 (13); BGHZ 6, 270 (280).

21) Im Ergebnis ebenso: Maunz-Dürig-Herzog, Rd.Nr. 86 zu Art. 74 GG; Schmidt-Bleibtreu-Klein, Rd.Nr. 33 zu Art. 74 GG. A.A. ohne Begründung: BayVGh, BayVBl. 63, 321 und v. Mangoldt-Klein, Anm. XXVIII 2 a zu Art. 74 GG. Nach Erlaß des Grundgesetzes wurde der weite Enteignungsbegriff kaum noch angegriffen. Die Forderung, für Eingriffe, die nicht die Merkmale der klassischen Enteignung aufweisen, ein besonderes Rechtsinstitut zu entwickeln, erhob - soweit ersichtlich - lediglich Haas, DVBl. 61, 257.

dig ist, so vertritt die herrschende Meinung in Rechtsprechung und Literatur im übrigen die Auffassung, daß auf Gebieten, auf die sich diese Vorschrift nicht ausdrücklich bezieht, nur die Länder Enteignungsvorschriften erlassen können²³⁾. Begründet wird dies mit einem Umkehrschluß aus dem insoweit auf den ersten Blick tatsächlich eindeutigen Wortlaut des Art. 74 Ziff. 14 GG.

Diese fast einhellig vertretene Meinung fand jedoch in der Gesetzgebungspraxis des Bundes keine Berücksichtigung. So ist die eindeutig enteignungsrechtliche Vorschrift des § 19 WHG²⁴⁾ verfassungswidrig, wenn im Rahmen des Art. 74 Ziff. 14 GG entsprechend der herrschenden Meinung der weite Enteignungsbegriff gilt und dieser Vorschrift gleichzeitig Ausschlußwirkung zukommt. Schließlich stützt sich das Wasserhaushaltsgesetz auf Art. 75 Ziff. 4 GG.

Tatsächlich wurde die Frage, ob § 19 WHG nicht in die Gesetzgebungskompetenz der Länder eingreift, in einem Verfahren vor dem Bayerischen Verwaltungsgerichtshof aufgegriffen. Dieses Gericht konnte sie in seinem Urteil vom 10. 6. 1963²⁵⁾ nur deshalb verneinen, weil es sich auf den Standpunkt stellte, Art. 74 Ziff. 14 GG beziehe sich nur auf die Fälle klassischer Enteignung. Wenn im Übrigen

23) So meist ohne Begründung: BVerfGE 8, 104 (119); 8, 186 (193); BVerwG, BayVB1. 66, 22; BayVGh, BayVB1. 63, 321 (322); v. Mangoldt-Klein, Anm. XXVIII C b zu Art. 74 GG; Maunz-Herzog-Dürig, Rd.Nr. 87 zu Art. 74 GG; Wolff-Bachof, VerwR I, S. 541 f.; Mayer in: Staats- und Verwaltungsrecht in Bayern, 1. Aufl., S. 392; Huber, Wirtschaftsverwaltungsrecht, Bd. 2, S. 62; Haustein, Eisenbahnen, S. 308; Hamann, Wirtschaftsverfassungsrecht, S. 174; Blümel, § 7 S. 2; Böhm, DVBl. 53, 321; Zuleeg, DVBl. 63, 320 (322); Achterberg, Diss., S. 167; Weyreuther, DVBl. 72, 93; Reich, BayBgm, 1952, 53; Lechner, DöV 50, 298 (299).

24) Siehe BVerwG, MDR 72, 445 f.; Sieder-Zeitler, Rd.Nr. 35 zu § 19 WHG.

25) BayVB1. 63, 321 ff..

teilweise der Eindruck entsteht, der Bayerische Verwaltungsgerichtshof habe die enteignende Wirkung von Anordnungen im Zusammenhang mit der Festsetzung von Wasserschutzgebieten ganz verneinen wollen, so würde dieser Standpunkt einer genaueren Überprüfung nicht standhalten. Bei der Frage, ob eine Vorschrift über eine bloße Schrankenbestimmung hinausgeht, kommt es nicht auf den "Willen des Gesetzgebers" oder ein besonderes Verfahren an, sondern auf die tatsächlichen Auswirkungen und darauf, ob diese für den einzelnen ein Sonderopfer darstellen. Ein besonderes Verfahren ist nur ein Kennzeichen der Enteignung im klassischen Sinn; bei dieser liegt allerdings im Normalfall sowohl beim Gesetzgeber als auch bei der Verwaltung das Bewußtsein und der Wille vor, einen enteignenden Eingriff vorzunehmen.

Auch in anderen Fällen waren der Gesetzgeber und die Exekutive nicht bereit, der sonst so einhellig vertretenen These von der Ausschlußwirkung des Art. 74 Ziff. 14 GG zu folgen.

Wie selbstverständlich ging eine Gruppe von Abgeordneten, die im Jahr 1958 im Bundestag den Entwurf eines Enteignungsentschädigungsgesetzes einbrachte, in der Begründung für ihre Initiative²⁶⁾ davon aus, daß der Bund auch in Rahmengesetzen nach Art. 75 GG Enteignungsvorschriften erlassen kann. Zum gleichen Ergebnis kam die Unterkommission des Arbeitskreises I der Landesinnenminister bei der Beratung des Entwurfs eines Bundesenteignungsgesetzes aus dem Jahr 1958²⁷⁾. Sie stützte sich dabei ausdrücklich auf die entsprechende Stellungnahme des Rechtsausschusses des Bundesrates anläßlich der Beratung des Wasserhaushaltsgesetzes, indem sie auf die dort vertretene Auffassung verwies, ohne Enteignungsvorschriften wäre eine sinnvolle Regelung vieler Materien des Art. 75 GG nicht möglich²⁸⁾. Dem wird noch nachzugehen sein.

Zunächst soll jedoch untersucht werden, inwieweit sich die herr-

26) Bundestagsdrucksache III/436, Begr. S. 6.

27) Nach § 1 Abs. II Entw.BEG sollte das Bundesenteignungsgesetz grundsätzlich auch auf Bundesrahmengesetze angewendet werden.

28) Begr.-Entw. BEG, S. 5 f..

schende Meinung auf einen entsprechenden Willen des historischen Gesetzgebers stützen kann.

2. Die Entstehungsgeschichte des Art. 74 Ziff. 14 GG

Wenigstens hier lassen die zugänglichen Gesetzesmaterialien einige Rückschlüsse zu.

Nachdem die Weimarer Reichsverfassung v. 11. 8. 1919 dem Reich in Art. 7 Ziff. 12 die Gesetzgebungskompetenz für das gesamte Enteignungsrecht zugewiesen hatte, enthielt Art. 36 Ziff. 6 des Entwurfs von Herrenchiemsee zwei alternative Vorschläge: Nach der Fassung a) sollte dem Bund wieder die Vorranggesetzgebung über das gesamte Enteignungsrecht zugewiesen werden. Die Fassung b) beschränkte den Bund dagegen auf "das Recht der Enteignung für Bundeszwecke" und "die Grundsätze des allgemeinen Enteignungsrechts"²⁹⁾.

In der ersten Lesung entschied sich der Hauptausschuß des Parlamentarischen Rates grundsätzlich für die 2. Alternative. Er strich jedoch die "Grundsätze des allgemeinen Enteignungsrechts". In der neuen Fassung kam eindeutig zum Ausdruck, daß man eine zur sonstigen Verteilung der Zuständigkeiten parallel laufende Verteilung der Kompetenz zum Erlaß von Enteignungsvorschriften schaffen wollte.

Art. 36 Nr. 14 lautete jetzt:

"Das Recht der Enteignung in Angelegenheiten, für die dem Bund die Befugnis zur Gesetzgebung zusteht"³⁰⁾. Diese Formulierung wurde bis zur 4. Lesung beibehalten. Zu diesem Zeitpunkt lagen Änderungsvorschläge des Allgemeinen Redaktionsausschusses vor, die sachlich übereinstimmend zwei Alternativen enthielten:

29) Bericht über den Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee, S. 65.

30) Formulierungen der Fachausschüsse, des allgemeinen Redaktionsausschusses und des Plenums, Drucksachen des Parlamentarischen Rates, S. 51.

Art. 36 Ziff. 14, 1. Variante:

"Das Recht der Enteignung auf den Sachgebieten der Art. 35 und 36."

Art. 36 Ziff. 14, 2. Variante:

"Das Recht der Enteignung, soweit sie auf den Sachgebieten der Art. 35 und 36 in Frage kommt."³¹⁾

Letzterer Wortlaut wurde dann in der 57. Sitzung des Hauptausschusses auf Antrag des Abgeordneten Zinn unter Korrektur nur der Artikelfolge ohne Aussprache angenommen³²⁾. Entscheidend für die jetzigen Auslegungsschwierigkeiten ist nun, daß vorher in der dritten Lesung die Rahmenkompetenz für den öffentlichen Dienst aus Art. 36 ausgegliedert worden war. Sie findet sich seither, ergänzt durch die hier wichtigen Gebiete des Wasserhaushaltes und des Naturschutzes, in einem besonderen Artikel (ursprünglich: Art. 36 a; jetzt: Art. 75 GG). Wie die Protokolle ergeben, war man sich bei der Änderung des Art. 36 Ziff. 14 nicht darüber im klaren, daß mit der ausdrücklichen Bezugnahme auf die Art. 35 und 36 die vorher dort ausgegliederten und ergänzten Kompetenzen für eine Rahmengesetzgebung nicht mehr umfaßt wurden. Aus der redaktionellen Änderung war unversehens dem Wortlaut nach eine sachliche Korrektur geworden. Diese entsprach, wie dem Bericht v. Mangoldt's³³⁾ entnommen werden kann, keineswegs den Vorstellungen des Parlamentarischen Rates. Dieser glaubte vielmehr, eine mit der allgemeinen Kompetenzverteilung einhergehende Regelung der Enteignungszuständigkeit niedergelegt zu haben. Die Mitglieder des Rates gingen davon aus, "daß die Kriegsfolgen eine bundeseinheitliche Regelung der Enteignung in Bundesangelegenheiten notwendig machten und daß der Bund in Angelegenheiten, für die ihm die Gesetzgebungskompetenz zustehe, auch die Befugnis habe, die Enteignung zu regeln".

31) A.a.O., S. 217.

32) Verhandlungen des Hauptausschusses, S. 755.

33) v. Mangoldt, Das Bonner Grundgesetz, S. 403.

3. Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes auf dem Gebiet des Enteignungsrechts als notwendige Annexkompetenz

Nach allgemein anerkannten Auslegungsregeln kommt es weniger auf den Willen des historischen Gesetzgebers, als auf den objektiven Willen des Gesetzes an, wie er sich im Rahmen einer teleologischen Interpretation ergibt³⁴⁾. Es ist deshalb nunmehr der Behauptung des Rechtsausschusses des Bundesrates nachzugehen, daß eine sinnvolle Regelung von Materien, die in die Rahmenkompetenz des Bundes fallen, ohne Enteignungsvorschriften gar nicht möglich ist. In diesem Zusammenhang sind einige Hinweise von Interesse, die selbst bei Vertretern der herrschenden Meinung anzutreffen sind. So nannte das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil v. 30. 7. 1958³⁵⁾, in dem es beiläufig zu Art. 74 Ziff. 14 GG Stellung nahm, diese Vorschrift ausdrücklich als Beispiel für eine geschriebene Gesetzgebungskompetenz kraft Sachzusammenhang, um die Zulässigkeit der Annahme entsprechender ungeschriebener Zuständigkeiten zu begründen. In anderen Fundstellen finden sich Hinweise, Art. 74 Ziff. 14 GG sei eigentlich überflüssig, würde dieser Vorschrift nicht die behauptete Ausschlusswirkung auf dem Gebiet des Art. 75 GG zukommen³⁶⁾. Hier fällt auf, daß man einerseits bereit wäre, eine ungeschriebene Zuständigkeit kraft Sachzusammenhang auf dem Gebiet der Art. 73 und 74 anzuerkennen, daß man aber andererseits allein wegen des Wortlauts nicht willens ist, Entsprechendes im Bereich des Art. 75 GG zuzugestehen. Zu welchen unerträglichen Ergebnissen dies führt, zeigen schon die Voraussetzungen, unter denen ungeschriebene Annexkompetenzen anerkannt werden. Über sie besteht bei allem terminologischen Streit im einzelnen heute weitgehend Übereinstimmung³⁷⁾. Das Bundesverfassungsgericht³⁸⁾ verlangt,

34) S. dazu allgemein: Maunz, Staatsrecht, S. 46 ff..

35) BVerfGE 8, 104 (119).

36) So ausdrücklich: Maunz-Dürig-Herzog, Rd.Nr.87 zu Art.74 GG; Schmidt-Bleibtreu-Klein, Rd.Nr.33 zu Art.74 GG sprechen von einer "Annexkompetenz". Unter dem Gesichtspunkt des Sachzusammenhangs sehen diese Vorschrift v. Mangoldt-Klein, Anm. XXVIII 3 b zu Art.74, und Hamann, Wirtschaftsverfassungsrecht, S. 174.

37) So wird bei Maunz-Dürig-Herzog, Rd.Nr.32 zu Art.70 GG, zwischen einer Annexkompetenz und einer Kompetenz kraft Sachzusammenhang unterschieden. Erstere soll sich nur auf das Stadium der Vorbereitung und der Durchführung von Gesetzen erstrecken, also nur in die "Tiefe", nicht in die "Breite" gehen. Gegen die Kompetenz kraft Sachzusammenhang, auf die es bei dieser Unterscheidung letztlich hier ankäme, werden erhebliche Bedenken geäußert. Dem ist entgegenzuhalten, daß das Grundgesetz ohnehin nicht zwischen den einzelnen Stadien vor, bei und nach Erlass eines Gesetzes unterscheidet, daß es sich bei der Anerkennung einer solchen Annexkompetenz also nur um eine Selbstverständlichkeit handelt.

38) BVerfGE 3, 407 (421).

daß "eine dem Bund ausdrücklich zugewiesene Materie verständigerweise nicht geregelt werden kann, ohne daß zugleich eine nicht ausdrücklich zugewiesene andere Materie mitgeregelt wird", daß also "ein Übergreifen in nicht ausdrücklich zugewiesene Materien Voraussetzung ist für die Regelung einer der Bundesgesetzgebung zugewiesenen Materie". Damit wird klar- gestellt, daß der Gesichtspunkt des Sachzusammenhangs nicht zur Begründung einer neuen, sondern nur zur ausdehnenden Interpre- tation einer bereits in der Verfassung niedergelegten Kompe- tenz herangezogen werden kann und daß eine bloße Zweckmäßig- keit nicht genügt. Die Bedenken bei Maunz-Dürig-Herzog³⁹⁾, diese Konstruktion eigne sich, die Kompetenzverteilung des Grundgesetzes aus den Angeln zu heben, werden damit gegen- standslos⁴⁰⁾.

Der Nachweis, daß dem Wortlaut des Art. 74 Ziff. 14 GG deshalb keine entscheidende Bedeutung zugesprochen werden kann, weil in Rahmengesetzen ohne Enteignungsvorschriften entscheidende Fragen ausgeklammert werden müßten, fällt nicht allzu schwer. Normen, die zur Festsetzung von Wasserschutzgebieten ermächti- gen, lassen sich genausowenig so eng fassen, daß sie nicht auch Ge- und Verbote mit enteignender Wirkung decken, wie die Vor- schriften des Bundesbaugesetzes, die es den Gemeinden erlauben, Bebauungspläne zu erlassen und zu ändern.

Jeder Versuch, die Tatbestände so eng zu fassen, daß sie nur Schrankenbestimmungen i.S.d. Art. 14 Abs. I S. 2 GG zulassen, würde höchstwahrscheinlich bereits ander Schwierigkeit scheitern, Eigentumsbeschränkungen im Rahmen der Sozialpflichtigkeit von Maßnahmen mit enteignender Wirkung allgemeingültig abzugrenzen.

39) A.a.O.. Aus diesem Grund tritt Achterberg, DÖV 64, 612 (616), für enge Voraussetzungen ein.

40) Hamann, Wirtschaftsverfassungsrecht, S. 174, lehnt ungeschrie- bene Kompetenzen kraft Sachzusammenhang mit der Begründung ab, der Verfassungsgeber habe diesem Gesichtspunkt teilweise durch positive Vorschriften Rechnung getragen. Dieses Argu- ment wird gerade durch die Entstehungsgeschichte des Art. 74 Ziff. 14 GG weitgehend entkräftet. Vergl. S. 13 mit Fußnote 33.

Auf einigen der in Art. 75 GG genannten Gebieten sind auch enteignungsrechtliche Bestimmungen im klassischen Sinn mehr als nur zweckmäßig. So genügt es zur Erhaltung von Naturdenkmälern nicht immer, Nutzungsbeschränkungen⁴¹⁾ und Veränderungsverbote zu erlassen oder Erhaltungsmaßnahme anzuordnen. Widersetzt sich nämlich ein Eigentümer hartnäckig entsprechenden Anordnungen, bleibt nur die Möglichkeit, ähnlich wie nach dem erfolglosen Erlaß von Baugeboten nach dem Bundesbaugesetz eine Enteignung für zulässig zu erklären (§ 39 b Abs. III BBauG). Die förmliche Festsetzung von Naturdenkmälern muß dann in ähnlicher Weise wie ein Bebauungsplan oder ein Planfeststellungsbeschluß Grundlage für ein Enteignungsverfahren sein können.

Wie wenig ein modernes Naturschutzgesetz ohne enteignende Maßnahmen im allgemeinen und Enteignungen im klassischen Sinn im besonderen auskommt, zeigt das Bayerische Naturschutzgesetz v. 27. 7. 1973 mit seinen Art. 32 und 35 f.. Auch der Bundesgesetzgeber ging bei der Verabschiedung des Bundesnaturschutzgesetzes v. 20. 12. 1976 davon aus, daß die in den nicht unmittelbar geltenden Vorschriften vorgesehenen Maßnahmen zum Teil entschädigungspflichtig sind (s. § 4 S. 2 BNatSchG).

Zusammenfassend läßt sich somit feststellen:

Der Bund darf nach allgemeinen Auslegungsregeln sowohl in die auf die Art. 73 und 74 GG als auch in die auf Art. 75 GG gestützten Gesetze enteignungsrechtliche Bestimmungen aufnehmen. Der entgegenstehende Wortlaut des Art. 74 Ziff. 14 GG ist unbeachtlich. Der Parlamentarische Rat wollte keineswegs, daß aus ihm ein Umkehrschluß gezogen wird. Diese Interpretation würde zudem in der Praxis zu unerträglichen Ergebnissen führen⁴²⁾.

41) Zum möglichen Enteignungscharakter von Nutzungsbeschränkungen im Interesse des Naturschutzes siehe BVerwG, DVBl. 76, 211 ff..

42) In der Literatur wird diese Auffassung außer von v. Mangoldt Das Bonner Grundgesetz, 1. Aufl., S. 403, nur noch von Herr fahrt, Bonner Kommentar, Anm. II 2 zu Art. 74, geteilt. Der dort darüberhinaus vertretenen Ansicht, der Bund könne sogar generell die Grundsätze des allgemeinen Enteignungsrechts regeln, kann jedoch im Hinblick auf die ausdrückliche Streichung der entsprechenden Vorschrift in der 1. Sitzung des Hauptausschusses des Parlamentarischen Rates nicht beigetreten werden.

III. Der Umfang der Gesetzgebungskompetenz auf den Gebieten der Art. 73, 74 und des Art. 75 GG

Aus diesem Ergebnis darf allerdings nicht weiter geschlossen werden, daß Art. 74 Ziff. 14 GG überflüssig ist⁴³⁾ und deshalb ersatzlos gestrichen werden könnte.

Wie bereits ausgeführt, sind der ausdehnenden Interpretation von Zuständigkeitsnormen unter dem Gesichtspunkt des Sachzusammenhangs enge Grenzen gesetzt. Der Bundesgesetzgeber muß sich deshalb auf den in Art. 75 GG genannten Gebieten auf die tatsächlich unverzichtbaren enteignungsrechtlichen Vorschriften beschränken. Sicher überschreitet er seine Kompetenzen nicht, solange er Rechtsgrundlagen für den Erlaß von Verwaltungsakten oder von untergesetzlichen Normen so eng faßt, daß sie auch enteignende Regelungen decken. Darüberhinaus kann der Bund förmlich festgestellten Plänen oder sonstigen Verwaltungsakten eine Bindungswirkung in einem späteren Enteignungsverfahren zusprechen. Die Zulässigkeit - wie in Art. 19 Abs. III WHG - Art und Ausmaß der Entschädigung zu regeln, folgt zumindest in den zuerst erwähnten Fällen aus dem Verfassungsgebot des Art. 14 Abs. III S. 2 GG (Junktimklausel).

Auf den Sachgebieten der Art. 73 und 74 GG gelten diese Einschränkungen nicht. Zum "Recht der Enteignung" i.S.d. Art. 74 Ziff. 14 GG gehört jedenfalls das gesamte materielle Enteignungsrecht. Der Bund kann die Frage, welche enteignungsrechtlichen Vorschriften z.B. im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung erlassen werden sollen, allein nach Zweckmäßigkeit Gesichtspunkten entscheiden⁴⁴⁾.

In der Begründung zum Entwurf eines Bundesenteignungsgesetzes⁴⁵⁾ wurde zu Recht darauf hingewiesen, daß sich Grenzen für enteignungsrechtliche Vorschriften in Bundesrahmengesetzen auch daraus

43) A.A.: Maunz-Dürig-Herzog, Rd.Nr. 87 zu Art. 74 GG.

44) Zuleeg, DVBl. 63, 320 (321).

45) Begr.Entw. BEG, S. 6.

ergeben, daß diese in ihrer Gesamtheit ausfüllungsbedürftig und ausfüllungsfähig sein müssen⁴⁶⁾.

Praktisch wird der Gesetzgeber dadurch jedoch in seinen Möglichkeiten nicht zusätzlich beschränkt. Abschließende enteignungsrechtliche Regelungen verbieten sich schon im Hinblick auf die strengen Anforderungen an Vorschriften, die allein auf den Gesichtspunkt des Sachzusammenhangs gestützt werden.

46) Dieser Grundsatz würde abschließende und unmittelbar geltende enteignungsrechtliche Vorschriften sogar theoretisch noch zulassen, da nur das, was den Ländern insgesamt verbleibt, noch von substantiellem Gewicht sein muß. Siehe BVerfGE 4, 115 (129).

3. Kapitel: Die Gesetzgebungskompetenz für
das Enteignungsverfahrenrecht

In der Literatur wird weitgehend davon ausgegangen, daß zum Recht der Enteignung i.S.d. Art. 74 Ziff. 14 GG auch⁴⁷⁾ oder gar vorrangig⁴⁸⁾ das Enteignungsverfahrenrecht gehört. Damit wird aber weniger auf Besonderheiten des Enteignungsrechts angespielt. Zwar gehören in einem Enteignungsgesetz materielle und formelle Vorschriften fast untrennbar zusammen⁴⁹⁾. Nach der Systematik des Grundgesetzes umfassen die sachlichen Regelungskompetenzen der Art. 70 ff. GG jedoch die Befugnis zur Ordnung des Verwaltungsverfahrens grundsätzlich unabhängig von einem besonders engen Sachzusammenhang. Die Art. 84 Abs. I und 85 Abs. I GG begründen keine eigene Zuständigkeit des Bundes, sondern modifizieren lediglich die Vorschriften des VII. Abschnittes⁵⁰⁾.

Sie stellen insbesondere klar, daß der Bund von seiner formell-rechtlichen Kompetenz in Gesetzen, die die Länder als eigene Angelegenheit oder im Auftrag des Bundes ausführen, nur mit Zustimmung des Bundesrates Gebrauch machen kann⁵¹⁾. Unter dieser Voraussetzung ist der Bund befugt, die "Einrichtung der Behörden" zu regeln, d.h. über die Neuschaf-

47) Maunz-Dürig-Herzog, Rd.Nr. 86 zu Art. 74 GG; Herrfahrdt in: Bonner Kommentar, Anm. II 2 zu Art. 74; Blümel, § 7 S. 2; Weyreuther, DVBl. 72, 93.

48) Pathe, mitgeteilt bei v. Mangoldt-Klein, Anm. XXVIII 2 a zu Art. 74 GG.

49) Begr.-Entw. BEG, S. 300; Lechner, DÖV 50, 298 (299).

50) Maunz-Dürig-Herzog, Rd.Nr. 12 zu Art. 83 GG; Obermayer, Verwaltungsverfahrensgesetz, S. 40 u. 41, Anm. 1, m.w.N.. Das Bundesverfassungsgericht hat bisher offengelassen, ob die Befugnis zur Regelung des Verwaltungsverfahrens allein aus den Art. 84 f. GG folgt. Vergl. BVerfGE 26, 338 (385).

51) Von der Zustimmungsbedürftigkeit von Enteignungsgesetzen des Bundes mit verfahrensrechtlichen Bestimmungen gehen ausdrücklich aus: Begr.-Entw. BEG, S. 300; Lechner, DÖV 50, 298 (299); Böhm, DVBl. 53, 321.

fung von Behörden, ihre nähere Ausgestaltung und die Zuweisung von Verwaltungszuständigkeiten zu bestimmen⁵²⁾. Darüberhinaus hat er das Recht, Verfahrensvorschriften im engeren Sinn zu erlassen. Sie regeln den Verfahrensablauf und unterscheiden sich von Verwaltungsvorschriften dadurch, daß sie gegenüber dem Bürger wirken, also das Außenverhältnis betreffen⁵³⁾.

Auch in Bundesgesetze, die im Auftrag des Bundes von den Ländern vollzogen werden, können verfahrensrechtliche Normen aufgenommen werden. Selbst wenn das formelle Recht in Art. 85 Abs. I GG anders als in Art. 84 Abs. I GG nicht erwähnt wird, können die Kompetenzen des Bundes hier nicht weniger weit gehen, als dort, wo die Länder Bundesgesetze als eigene Angelegenheit ausführen⁵⁴⁾.

52) Maunz-Dürig-Herzog, Rd.Nr. 19 ff. zu Art. 84 GG.

53) Maunz-Dürig-Herzog, Rd.Nr. 2 und 8 zu Art. 84 GG.

54) BVerfGE 26, 383 (385); Obermayer, Verwaltungsverfahrensgesetz, S. 42, Anm. 1.

4. Kapitel: Die Gesetzgebungskompetenz für
das gerichtliche Verfahren

Die noch fehlende Stellungnahme zur Zuständigkeit für die Regelung des gerichtlichen Verfahrens, in dem enteignungsrechtliche Verwaltungsakte überprüft werden, kann auf wenige Hinweise beschränkt werden. Nachdem alle hier einer Lösung bedürftigen Probleme unter Art. 74 Ziff. 1 GG fallen, kann der Bund den Rechtsweg und das gerichtliche Verfahren auch bezüglich der Maßnahmen abschließend regeln, die sich auf Enteignungsgesetze der Länder stützen⁵⁵⁾.

Er kann also generell sowohl den sog. zweispurigen Rechtsweg, wie auch eine Enteignungskammerlösung nach dem Vorbild der §§ 157 ff. BBauG vorschreiben. Unzulässig ist nur die nähere Ausgestaltung des Vorverfahrens in den Fällen, in denen der Erlaß verwaltungsverfahrenrechtlicher Bestimmungen ausschließlich den Ländern obliegt. Bekanntlich ist ein dem gerichtlichen Verfahren vorgeschaltetes Widerspruchsverfahren einerseits Prozeßvoraussetzung (Sachurteilsvoraussetzung); andererseits ist es noch Teil des Verwaltungsverfahrens und gehört damit auch - soweit es um Detailregelungen geht sogar ausschließlich - dem formellen Verwaltungsrecht an⁵⁶⁾.

55) Begr.-Entw. BEG, S. 497.

56) Maunz-Dürig-Herzog, Rd.Nr. 28 zu Art. 84 GG m.w.N..

5. Kapitel: Zum Bedürfnis an einer

bundeseinheitlichen Regelung

Die Untersuchung über die Verteilung der Gesetzgebungskompetenz auf dem Gebiet des Enteignungsrechts zeigt, daß dem Bund hier ein weites Betätigungsfeld offensteht. Ein Bundesenteignungsgesetz könnte somit für einen erheblichen Teil des Enteignungsrechtes die von der Verwaltungspraxis geforderte Rechtseinheit sicherstellen.

Am Bedürfnis an einer bundeseinheitlichen Regelung, wie es Art. 72 Abs. II GG voraussetzt, kann nicht ernsthaft gezweifelt werden⁵⁷⁾. Die Unterkommission der Innenminister, die bei den Beratungen des Entwurfs 1958 ein entsprechendes Bedürfnis nur dann bejahen wollte, wenn die Länder im Rahmen des (ihrer ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz unterliegenden) Landesrechts gleichlautende Regelungen erlassen⁵⁸⁾, übersah, daß der Bund in einigen Gesetzen, wie im Bundesbaugesetz und im Landbeschaffungsgesetz, seine Kompetenz schon voll ausgeschöpft hatte. Entsprechend umfassende Regelungen in Spezialgesetzen genügen angesichts ihres gegenüber einem Bundesenteignungsgesetz erheblich geringeren Vereinheitlichungseffektes den Anforderungen des Art. 72 Abs. II GG in noch viel geringerem Maße. Im Übrigen besteht an der Bereitschaft der Länder, bei Erlaß neuer Landesenteignungsgesetze die Vorschriften eines Bundesenteignungsgesetzes zu übernehmen, kein Zweifel⁵⁹⁾.

57) Achterberg, Diss., S. 167.

58) Begr.-Entw. BEG, S. 1.

59) Bisher lehnten sich die Länder bei der Novellierung ihres Landesenteignungsrechts an den enteignungsrechtlichen Teil des Bundesbaugesetzes (§§ 85 ff.) an. Siehe Teil 1, 2. Kapitel, mit Fußnote 8.

D r i t t e r T e i l

Vorschläge zum Gegenstand und Inhalt eines Bundesenteignungsgesetzes

1. Kapitel: Zum Gegenstand eines Bundes- enteignungsgesetzes

I. Negative Abgrenzung

Auch ein Bundesenteignungsgesetz kann die Kompetenzen des Bundes auf diesem Gebiet nicht voll ausschöpfen. Nicht alle enteignungsrechtlichen Probleme lassen sich in den Spezialgesetzen ausklammern und in einem allgemeinen Enteignungsgesetz einer unabhängig vom Anwendungsbereich zweckmäßigen Lösung zuführen.

1. Die Abgrenzung der Eigentumsbeschränkungen von enteignenden Eingriffen

Angesichts des ständigen Wandels der gesellschaftlichen Anschauungen und Bedürfnisse ist es zweifelhaft, ob es möglich ist, gesetzliche Eigentumsbeschränkungen im Rahmen der Sozialpflichtigkeit von Maßnahmen mit enteignender Wirkung allgemeingültig abzugrenzen⁶⁰⁾. Nicht zufällig überließ der Gesetzgeber die Grenzziehung in einer allerdings bedenklichen Weise⁶¹⁾ häufig den Gerichten (siehe § 19 Abs. III WHG). Die Rechtsprechung wiederum fand für die verschiedenen Bereiche wie den Straßenbau und den Naturschutz spezifische Problemlösungen. Dies hängt letztlich mit den sehr differenzierten Eingriffsmöglichkeiten zusammen, die der Verwaltung auf den einzelnen Gebieten an die Hand gegeben werden.

60) Ähnlich Begr.-Entw. BEG, S. 10.

61) Schick, DVBl. 62, 774 ff..

Der Versuch, die Merkmale jeder Enteignung detailliert in einem Bundesenteignungsgesetz aufzuführen, wäre deshalb zum Scheitern verurteilt⁶²⁾.

Der Verzicht auf eine Legaldefinition in einem allgemeinen Enteignungsgesetz erschwert dessen Vollzug nicht. Bei Maßnahmen, die herkömmlicherweise auf diese Gesetze gestützt werden, kollidieren private und öffentliche Interessen in einer Weise, daß das Vorliegen eines Sonderopfers und damit eines enteignenden Eingriffs auf der Hand liegt. Im Rahmen förmlicher Enteignungsverfahren werden Rechte immer zugunsten konkreter Unternehmungen entzogen oder beschränkt. Der Eingriff ist notwendig, weil der Träger eines Vorhabens ein Recht bei der Bauausführung entweder selbst benötigt, oder weil die Ausübung eines Rechtes bei der Errichtung oder beim Betrieb einer Anlage stören würde.

Allerdings weisen die in den allgemeinen Enteignungsgesetzen geregelten Eingriffe nicht immer die Merkmale der Enteignung im klassischen Sinn auf. Die noch näher darzustellende Rechtsprechung zur Auswirkung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit auf die Zulässigkeit von Enteignungen hat dazu geführt, daß sich die Eingriffstatbestände differenzierten.

Die Beschränkung der Eingriffsobjekte auf dingliche Rechte ist dabei ebenso weggefallen, wie der für die Enteignung im klassischen Sinn typische Übertragungsakt⁶³⁾.

62) Dieselbe Auffassung vertritt Molodovsky, BayVBl. 75, 125 (127), für das Bayerische Enteignungsrecht unter Hinweis auf BGHZ 6, 270 und Leisner, Sozialbindung des Eigentums, S. 191.

63) Nach § 2 Entw.BEG sind mögliche Eingriffsobjekte

1. Eigentum und Besitz an Grundstücken
2. sonstige dingliche Rechte an Grundstücken
3. persönliche Rechte, die zum Erwerb, zum Besitz oder zur Nutzung von Grundstücken berechtigen oder deren Nutzung beschränken.

Entsprechend wurde auf S. 7 ff. der Begründung ausdrücklich auf den erweiterten Enteignungsbegriff Bezug genommen.

2. Die Konkretisierung der zulässigen Enteignungszwecke

Ein weiteres Hauptproblem des materiellen Enteignungsrechts, nämlich die Festlegung der Arten von Vorhaben, zu deren Gunsten Enteignungen zulässig sind, kann ebensowenig befriedigend in einem Bundesenteignungsgesetz gelöst werden. Die Enteignungszwecke hängen so sehr von den jeweiligen Aufgaben der Verwaltung nach den verschiedenen Gesetzen ab, daß jeder Katalog "enteignungswürdiger" Vorhaben mit den Spezialgesetzen selbst novelliert werden müßte. Daraus zogen bereits die Verfasser des Entwurfs eines Bundesenteignungsgesetzes aus dem Jahre 1958 die Konsequenz, daß sie nur die Zulässigkeit der Ersatzlandenteignung abschließend regelten. Im übrigen wählten sie die Form eines Blankettgesetzes, in dem sie nur die allgemeinen Enteignungsgrundsätze zusammenfaßten.

Häufig finden sich in Landesenteignungsgesetzen, wie in Art. 1 Abs. I S. 1 BayEG, § 2 Nr. 1 RhPfEG, § 3 Nr. 1 HessEG oder § 2 Nr. 1 NdsEG Generalklauseln, die sich darauf beschränken, die bereits in Art. 14 Abs. III S. 1 GG genannte Zulässigkeitsvoraussetzung der Enteignung zu wiederholen. Diese Gesetzgebungspraxis ist bedenklich⁶⁴⁾. Ob sie eventuell deshalb hingenommen werden muß, weil Generalklauseln angesichts ihrer Funktion als Auffangtatbestände unentbehrlich sind, kann im Rahmen dieser Arbeit dahingestellt bleiben. Unvorhersehbare Bedürfnisse, die die Verwaltung anders als mit Hilfe von Enteignungen nicht befriedigen kann, dürften nur bei Katastrophen auftreten. Der Erlaß von Vorschriften für diese Ausnahmesituation fällt in die Zuständigkeit der Länder.

64) Obermayer, BayVBl. 71, 209 ff.; a.A.: Seufert, Anm. 2 zu Art. 1 BayGEG; VG München, BayVBl. 72, 671.

II. Die verbleibenden Schwerpunkte eines Bundesenteignungsgesetzes

Der materielle Teil eines Bundesenteignungsgesetzes sollte sich folglich darauf beschränken, die allgemeinen Zulässigkeitsvoraussetzungen und den Umfang des Entschädigungsanspruchs zu klären. Als weitere Schwerpunkte verbleiben das Verwaltungsverfahrensrecht und - zumindest solange Art. 14 Abs. III S. 4 GG gilt - das Prozeßrecht. Soweit Vorhaben, zu deren Ausführung Enteignungsmaßnahmen für zulässig erklärt werden, außerhalb des Enteignungsverfahrens besonders festgestellt werden, müßten vor allem das Verhältnis der Verfahren zueinander sowie die Auswirkungen von entsprechenden Festsetzungen auf das Enteignungsverfahren dargestellt werden.

2. Kapitel: Probleme des materiellen Enteignungsrechts

I. Die Zulässigkeit der Enteignung

Im Hinblick auf die dienende Funktion verfahrensrechtlicher Normen ist zunächst aufzuzeigen, unter welchen Voraussetzungen Enteignungen zulässig sind.

Die Entschädigungspflicht bleibt bei der Zulässigkeitsprüfung außer Betracht. Art. 14 GG garantiert primär den Bestand des Eigentums⁶⁵⁾. Die Entschädigungsgarantie des Abs. III S. 2 stellt lediglich klar, daß dem Rechtsträger dann, wenn im Einzelfall aus Überwiegenden Gründen des Wohls der Allgemeinheit Eingriffe in den rechtlich geschützten Bereich zulässig sind, wenigstens der Vermögenswert erhalten bleiben soll.

1. Die Enteignung "zum Wohle der Allgemeinheit"

Nach Art. 14 Abs. III S. 1 GG ist die Enteignung nur "zum Wohle der Allgemeinheit" zulässig. Welche öffentlichen oder privaten generell dem Wohle der Allgemeinheit dienen, hat der Gesetzgeber festzustellen. Dies geschieht regelmäßig dadurch, daß die möglichen Enteignungszwecke in einem Katalog zusammengestellt werden⁶⁶⁾. Soweit ältere Gesetze lediglich den Wortlaut des Art. 14 Abs. III S. 1 GG wiederholen, sehen sie die Prüfung der "Würdigkeit" eines Vorhabens durch höhere Behörden, oft die Landesregierungen selbst, vor⁶⁷⁾.

Die Frage, ob ein enteignungswürdiges Vorhaben nach Art. 14 Abs. III S. 1 GG dem öffentlichen Wohle nur dienen, oder ob es im öffentlichen Interesse erforderlich sein muß, hat das Bundesverfassungsgericht ausdrücklich offen gelassen⁶⁸⁾. Seitdem die

65) BVerwG, DVBl. 71, 186 (188).

66) Siehe Art. 1 Abs. I S. 2 BayEG und den inzwischen aufgehobenen Art. I BayZAG. Die gleiche Funktion erfüllen spezialgesetzliche Regelungen wie § 19 Abs. I S. 2 FStrG und § 85 Abs. I BBauG.

67) Siehe Art. 1 und 4 BayGEG, §§ 1 und 2 PrEG, aber auch § 2 Ziff. 1 und 23 NdsEG.

68) BVerfGE 24, 367 (404).

Rechtsprechung und Literatur aus dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit eine Reihe allgemeiner Zulässigkeitsvoraussetzungen ableitete, darunter die Forderung, daß das Mittel der Enteignung nur als "ultima ratio" angewendet werden darf, interessiert sie nur noch aus systematischen Gründen.

Blümel⁶⁹⁾, der die Einzelsätze zusammengestellt hat, vertritt den Standpunkt, bei den allgemeinen Grundsätzen handle es sich um zusätzliche, gegenüber dem Tatbestandsmerkmal des Art. 14 Abs. III S. 1 GG selbständige Voraussetzungen der Enteignung. Dem kann nicht gefolgt werden. Nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit setzt jeder Eingriff in ein Freiheitsrecht einen sachlichen Grund voraus. Ein endgültiges Urteil über die Zulässigkeit einer Maßnahme läßt sich nur im Wege einer Güterabwägung treffen, bei der der angestrebte Zweck ins Verhältnis zum Interesse des Rechtsträgers an einer möglichst uneingeschränkten Ausübung seines Grundrechts zu setzen ist. Die Abwägungspflicht folgt letztlich aus dem Spannungsverhältnis zwischen dem Gemeinwohl (Sozialstaatsprinzip) und den Grundrechten sowie aus der wechselseitigen Beziehung der Grundrechte verschiedener Rechtssubjekte zueinander⁷⁰⁾.

Im einzelnen ist nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit eine belastende Maßnahme nur dann zulässig, wenn sie

- a) geeignet ist, einen bestimmten Zweck zu erfüllen,
- b) erforderlich ist, um diesen Zweck zu erreichen und
- c) mehr Nutzen als Schaden bewirkt (Verhältnismäßigkeit i.e.S.)⁷¹⁾.

Vergleicht man diese allgemeinen Prinzipien mit dem Inhalt des Art. 14 Abs. III S. 1 GG, so zeigt sich, daß die Verfassung bei der Regelung der Zulässigkeit der Enteignung lediglich einen der Faktoren nennt, die nach allgemeinen

69) Blümel, § 13 S. 7. Ähnlich Maunz-Herzog-Dürig, Rd.Nr. 109 zu Art. 14 GG.

70) Einen Überblick über die verschiedenen Versuche der Ableitung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit bietet Wittig, DÖV 68, 817 ff.. Siehe im Übrigen auch Obermayer in: Staats- und Verwaltungsrecht in Bayern, S. 305 f. mit Fußnote 28; BVerfGE 19, 342 (348 f.).

71) Ossenbühl, DÖV 68, 618 (625).

Grundsätzen im Rahmen der Güterabwägung ohnehin zu berücksichtigen sind.

Sie vollzieht sich allerdings in mehreren unterscheidbaren Abschnitten:

Zunächst ist zu prüfen, bei welchen Vorhaben das öffentliche Interesse grundsätzlich gegenüber der Bestandsgarantie des Art. 14 GG überwiegt⁷²⁾. Aus dieser Unternehmung, die dem Gesetzgeber obliegt, ergeben sich die zulässigen Enteignungszwecke.

Anschließend sind die gegenläufigen Interessen bezogen auf ein konkretes Vorhaben abzuwägen. Diese Einzelfallprüfung erfolgt im Rahmen des Enteignungsverfahrens durch die Enteignungsbehörde⁷³⁾.

2. Die Enteignung als ultima ratio

Die bereits erwähnten allgemeinen Zulässigkeitsvoraussetzungen der Enteignung wurden weitgehend aus dem Grundsatz abgeleitet, daß die Enteignung ultima ratio ist, d.h. nur als letztes Mit-

-
- 72) Eine Interessen- bzw. Güterabwägung bei der Prüfung der Frage, ob ein Vorhaben dem Wohle der Allgemeinheit dient, verlangen ausdrücklich: Schrödter, Rd.Nr. 1 zu § 87 BBauG, Wolff-Bachof, VerwR I, S. 549 und v. Mangoldt-Klein, Anm. VII 6 zu Art. 14 GG.
- 73) Davon, daß ein Vorhaben, um enteignungswürdig zu sein, im öffentlichen Interesse erforderlich sein muß, gehen aus: BGH, DVBl. 67, 376 (378); BVerwGE 21, 191 (193); BayVGh, BayVBl. 73, 154 (155); Meyer-Thiel-Frohberg, Anm. 1 zu § 1 PrEG; Schrödter, Rd.Nr. 3 zu § 87 BBauG; Schuller, DVBl. 67, 278; Begr.-Entw. BEG, S. 3. Mißverständlich ist in diesem Zusammenhang die bei Wolff-Bachof, a.a.O., gewählte Formulierung, mit dem Vorhaben müßten Überwiegende Vorteile für die Allgemeinheit "erstrebt" werden. Daran ist nur richtig, daß im Prüfungsstadium letztlich nur eine Prognose möglich ist. Der Enteignungsbeschluss setzt insoweit jedoch sicher nicht nur ein bloßes Motiv, sondern auch eine hohe Wahrscheinlichkeit voraus, daß Überwiegende Vorteile auch realisiert werden können. Zur ausdrücklichen Vorschrift des Art. 3 Abs. 1 BayEG vergl. Molodovsky, Anm. 3.3.1 zu Art. 3 BayEG.

tel zur Verwirklichung eines Zweckes eingesetzt werden darf⁷⁴⁾. Einzelne dieser Rechtssätze finden sich seit 1960 im Bundesbaugesetz. Später wurden gleichlautende Vorschriften in die allgemeinen Enteignungsgesetze der Länder übernommen. Der folgende Versuch einer systematischen Darstellung soll insbesondere auch die zweckmäßige Reihenfolge bei der Prüfung aufzeigen:

- a) Wenn auf das Mittel der Enteignung nur zuallerletzt zurückgegriffen werden darf, muß bereits bei der Planung eines Projektes versucht werden, dieses so zu situieren und zu gestalten, daß sich Enteignungen im Ausführungsstadium erübrigen. Enteignende Eingriffe sind ganz oder teilweise unzulässig, wenn es dem Antragsteller möglich und zumutbar ist, sein Vorhaben so zu planen, daß er
 - aa) ausschließlich oder wenigstens überwiegend auf eigene Grundstücke zurückgreifen kann⁷⁵⁾,
 - bb) zwar fremdes Eigentum in Anspruch nehmen muß, dieses jedoch freihändig erwerben kann⁷⁶⁾ oder

74) Zusammenfassend: BVerwGE 19, 171 f.; ebenso BVerfGE 24, 367 (404 f.).

75) Blümel, § 13 S. 19 m.w.N.; vergl. im Übrigen § 87 Abs. II Ziff.1 BBauG a.F. und Art. 3 Abs. I BayEG. Zur Neufassung des Bundesbaugesetzes siehe auch Fußnote 76).

76) Blümel, § 13 S. 20 m.w.N.. Siehe im Übrigen § 87 Abs. II Ziff. 2 BBauG a.F. und Art. 4 Abs. I Ziff. 2 BayEG für den Spezialfall der Ersatzlandenteignung. Gegenüber diesen Vorschriften stellt § 87 Abs. II S. 1 BBauG n.F. geringere Anforderungen an eine Enteignung. Es wird lediglich gefordert, daß das zu enteignende Grundstück (und nicht mehr ein geeignetes) nicht freihändig erworben werden kann. Betrachtet man die Neufassung des § 87 BBauG allerdings genauer, so stellt sich heraus, daß es im Stadium der Anwendung dieser Vorschrift, also während des Enteignungsverfahrens, tatsächlich nur noch um die Zulässigkeit der Enteignung eines bestimmten Grundstückes geht. Die Grundstücksauswahl selbst erfolgt bereits im Planungsstadium, also bei der Aufstellung des Bebauungsplanes. Dort ist § 87 BBauG a.F. weiter zu beachten, jetzt als ungeschriebener Rechtssatz. Daran ändert auch nichts der Hinweis von Molodovsky, BayVB1. 75, 125 (129), die zeitraubende Prüfung des § 87 Abs. II a.F. habe regelmäßig nicht zum Ergebnis gehabt, daß von einer Enteignungsmaßnahme Abstand genommen werden mußte. Schließlich hängt die Gültigkeit eines verfassungsrechtlich ableitbaren Rechtssatzes nicht davon ab, in wie vielen Fällen er zum Tragen kommt.

cc) Rechte Dritter im Wege der Enteignung in Anspruch nehmen kann, die wirtschaftlich gesehen weniger schwerwiegende Opfer bringen müssen⁷⁷⁾.

b) Scheiden entsprechende Planalternativen aus, so stehen die in Anspruch zu nehmenden Grundstücke fest. Ihre Beschaffung mit dem Mittel der Enteignung scheidet gleichwohl aus, wenn

aa) sich dessen Anwendung durch ein Umlegungs- oder Flurbereinigungsverfahren ganz oder teilweise vermeiden läßt⁷⁸⁾ oder

bb) ein freihändiger Erwerb möglich ist⁷⁹⁾.

Der ernsthafte Versuch eines freihändigen Erwerbs setzt nach richtiger Auffassung ein angemessenes Angebot des Antragstellers voraus, d.h. ein Angebot, das der Enteignungsentschädigung in etwa entspricht⁸⁰⁾.

Bei weniger strengen Anforderungen würde der vom Verhandlungsgebot ausgehende Einigungszwang entfallen.

77) Blümel, § 13 S. 23 f., unter Hinweis auf BVerwG, DVBl. 57, 540. Beispiel: die abzutretenden Flächen können auf mehrere landwirtschaftliche Betriebe so verteilt werden, daß bei keinem eine Existenzgefährdung eintritt.

78) Siehe § 87 Abs. I FlurbG. Stadler-Baumgartner-Wiebel, Anm. zu § 87 Abs. I BBauG; Blümel, § 13 S. 28 m.w.N.. Nach Molodovsky, a.a.O., ist die Enteignung in diesen Fällen nach Art. 3 Abs. I BayEG unzulässig. Der Enteignungszweck läßt sich "durch andere zumutbare Weise" i.S. dieser Vorschrift erfüllen.

79) § 87 Abs. II BBauG und Art. 3 Abs. II Ziff. 1 BayEG. BVerwGE 19, 171 (173); 29, 248 (254); BGH, NJW 66, 2012 ff.; Marschall-Schroeter-Kastner, Rd.Nr. 4.2 zu § 19 FStrG; Blümel, § 13 S. 19 ff..

80) BGH, NJW 66, 2012 (2013). Nach der Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums des Innern v. 8. 2. 1976, MABl. 76, 149 (151), ist es nicht erforderlich, daß der objektive Wert genau getroffen wird. Ebenso: Molodovsky, Anm. 4.2.2.2 zu Art. 3 BayEG.

Entgegen den Bedenken der Sachverständigenkommission zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse in den Gemeinden⁸¹⁾ traten deshalb in der eingangs erwähnten Umfrage gerade viele Praktiker für die Beibehaltung von Vorschriften wie der des § 87 Abs. II BBauG ein.

Nachdem für das sog. Verhandlungsgebot bereits Zweckmäßigkeitsgesichtspunkte sprechen, kann im Rahmen dieser Arbeit auf eine Auseinandersetzung mit der Frage, ob es zwingendem Verfassungsrecht entspricht, verzichtet werden. Das Oberverwaltungsgericht Lüneburg⁸²⁾ bestreitet die Notwendigkeit, eine Enteignung davon abhängig zu machen, daß vorher der ernsthafte Versuch gemacht wurde, die erforderlichen Rechte vertraglich zu erwerben. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit soll nicht schon bei der Entscheidung über die grundsätzliche Zulässigkeit hoheitlicher Eingriffe, sondern erst bei der über den zulässigen Umfang von Zwangsmaßnahmen zu beachten sein. Andernfalls werde die Verwaltung zur Flucht aus der Hoheitsgewalt gezwungen.

Rechtspolitisch bedenklich ist das Verhandlungsgebot allerdings dann, wenn es mit der herrschenden Meinung als Verfahrensvoraussetzung verstanden wird⁸³⁾. Muß die Enteignungsbehörde bereits vor der Einleitung des Verfahrens feststellen, ob das Angebot in etwa der noch zu ermittelnden Höhe der Entschädigung entspricht, so wird sie regelmäßig überfordert. Auf diesen Einwand ist im nächsten Kapitel noch näher einzugehen.^{83a)}

81) Die Kommission ging in ihrem Bericht, Bundestagsdrucksache IV/2661, S. 164, davon aus, daß das strenge Verhandlungsgebot das Verfahren erheblich behindert.

82) OVG Lüneburg, mitgeteilt bei Blümei, § 13 S. 22.

83) Marschall-Schroeter-Kastner, Rd.Nr. 4.2 zu § 19 FStrG; Meyer-Thiel-Frohberg, Anm. 3 zu § 1 PrEG; ähnlich Heitzer-Österreicher, Anm. 2 b zu § 87 BBauG. A.A.: OVG Lüneburg, NJW 65, 554 (555).

83a) Zur Problematik des sog. Verhandlungsgebotes siehe nunmehr die Dissertation von Rauscher, Enteignung und freihändiger Erwerb, Kirschbaum Verlag.

3. Die Modalitäten des Eingriffs

Nach Prüfung der unter a) und b) genannten Voraussetzungen steht endgültig fest, ob gegen einen bestimmten Rechtsgutsträger enteignende Maßnahmen zulässig sind.

Aus dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit (hier: Erforderlichkeit) folgt nun weiter, daß diese auf das unbedingt notwendige Maß beschränkt werden müssen.

Dies bedeutet im einzelnen:

- a) Die Enteignung muß in räumlicher Hinsicht notwendig sein⁸⁴⁾.
- b) Sie muß ihrem rechtlichen Ausmaß nach erforderlich sein. Genügt ein obligatorisches Nutzungsrecht, so ist dessen zwangsweise Begründung der Eintragung eines beschränkt dinglichen Rechtes vorzuziehen, so wie diese wiederum dem Entzug des Vollrechts vorgeht⁸⁵⁾. Die Vollenteignung setzt dabei voraus, daß die Anlage auf Dauer ausgelegt ist⁸⁶⁾ und sich jede dem bisherigen Eigentümer verbleibende Nutzungsmöglichkeit störend auf den Betrieb auswirken würde. Diese Voraussetzung für die Inanspruchnahme des Vollrechts ist streng zu unterscheiden von der Frage, ob die Nutzungsmöglichkeiten, die dem Enteignungspflichtigen aus der Sicht des Antragstellers durchaus verbleiben können, nicht wirtschaftlich so wertlos sind, daß man ihm billigerweise einen Anspruch auf Übernahme des gesamten Grundstücks zuerkennen muß (s. § 92 Abs. III BBauG).

84) § 92 Abs. I S. 1 BBauG, Art. 6 Abs. I S. 1 BayEG. Siehe auch Blümel, § 10 S. 30 m.w.N..

85) § 92 Abs. I S. 2 BBauG, Art. 6 Abs. I BayEG mit Vollzugsbekanntmachung, MABl. 76, 149 (151). Vergl. im übrigen Marschall-Schroeter-Kastner, Rd.Nr. 4.3 zu § 19 FStrG; Meyer-Thiel-Frohberg, Anm. 6 zu § 1 PrEG; Schrödter, Rd.Nr. 4 zu § 87 BBauG m.w.N..

86) BVerfG, NJW 69, 309 (313); BGH, NJW 67, 2305 f.; Wilhelm, DÖV 65, 397 (401) m.w.N..

- c) Die Enteignung muß zum voraussichtlichen Zeitpunkt des Eintritts der Rechtsänderung⁸⁷⁾ erforderlich sein.

An dieser Voraussetzung kann es aus zwei Gründen fehlen:

- aa) Zum einen kann das Wohl der Allgemeinheit die Ausführung des Unternehmens noch nicht erfordern⁸⁸⁾. Dies ist z.B. der Fall, wenn im Geltungsbereich eines Bebauungsplanes die Bautätigkeit noch nicht so eingesetzt hat, daß die Einrichtungen der Daseinsvorsorge zur Verfügung stehen müssen.
- bb) Zum anderen können dem Träger noch die personellen oder finanziellen Mittel zur Ausführung des Vorhabens fehlen⁸⁹⁾.

Dieser Überblick über die sog. allgemeinen und besonderen Zulässigkeitsvoraussetzungen der Enteignung zeigt, daß eine strikte Trennung der Einzelprobleme nicht möglich ist. Die Frage, ob ein Vorhaben erforderlich ist, kann nur für ein konkretes Projekt beantwortet werden. Schon bei der Planung, insbesondere der Festlegung von Standort oder Linienführung eines Unternehmens, muß berücksichtigt werden, daß zur Aus-

87) Der neue Rechtszustand wird nicht durch den Enteignungsbeschluß, sondern erst durch die Ausführungsanordnung herbeigeführt (vergl. § 117 Abs. V BBauG). Die Enteignungsbehörde muß deshalb schätzen, bis wann deren Voraussetzungen, insbesondere die unanfechtbare Feststellung der Zulässigkeit der Enteignung, vorliegen.

88) BVerwGE 2, 36 (39); Blümel, § 13 S. 28.

89) Marschall-Schroeter-Kastner, Rd.Nr. 4.4 zu § 19 FStrG; Schrödter, Rd.Nr. 7 zu § 87 BBauG; Blümel, a.a.O.. Gesetzliche Anforderungen an den Träger des Vorhabens enthielten Art. IV S. 1 Ziff. 2 BayZAG und § 60 a Abs. I Ziff. 2 Entw.BEG. Ähnlich heute noch § 87 Abs. II S. 2 BBauG und die Art. 3 Abs. II Ziff. 2, 21 Abs. I Ziff. 1 BayEG.

führung das Mittel der Enteignung nur als ultima ratio zulässig ist. Häufig wird dies dazu führen, daß die von Art. 14 Abs. III GG geforderte Interessenabwägung gleichzeitig für mehrere technisch mögliche Alternativen durchgeführt wird, wobei die wirtschaftlichen Auswirkungen auf die betroffenen Grundstückseigentümer ebenso im Auge zu behalten sind wie die Möglichkeiten eines freihändigen Erwerbs. Dabei wird wiederum die Frage nach den Modalitäten des Eingriffs in mehrfacher Hinsicht berührt. Bei der Prüfung der Erforderlichkeit eines Vorhabens fällt bereits die Entscheidung über den Zeitpunkt der Ausführung und damit über den frühestmöglichen Termin für enteignende Eingriffe. Auch kann ein freihändiges Angebot nicht bewertet werden, bevor nicht der rechtliche Umfang der erforderlichen Eingriffe feststeht. Schließlich ist ein angemessenes Angebot zur Übernahme des Volleigentums dann ungenügend, wenn der Betroffene bereit wäre, einen zur Ausführung des Vorhabens ausreichenden (obligatorischen) Gestattungsvertrag abzuschließen.

Die schwierigen Rechtsfragen, die im Rahmen der Zulässigkeitsprüfung auftauchen, haben jedoch keinesfalls dazu geführt, daß das Instrument der Enteignung inpraktikabel wurde. Obwohl die Sachverständigenkommission zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse in den Gemeinden⁹⁰⁾ vergeblich davor gewarnt hatte, die im Bundesbaugesetz ausdrücklich niedergelegten allgemeinen Zulässigkeitsvoraussetzungen in andere Enteignungsgesetze zu übernehmen, bereitet bis heute nicht die Prüfung der Abtretungspflicht, sondern die Festsetzung der Höhe der Enteignungsentschädigung die meisten Schwierigkeiten.

90) Bundestagsdrucksache IV/2661, S. 164.

II. Die Rechte des Antragstellers im Enteignungsverfahren

1. Zulässigkeit der Enteignung

Die gesetzliche Regelung der Zulässigkeit der Enteignung erfolgt heute fast ausschließlich unter dem Gesichtspunkt der Konkretisierung des Grundrechtsschutzes. Schließlich ist es in der Regel der betroffene Rechtsinhaber, der gegen Maßnahmen der Enteignungsbehörde Rechtsmittel ergreift. Von geringerem, aber ebenfalls praktischem Interesse ist die Frage, welche Rechtsposition dem Antragsteller, also dem potentiellen Enteignungsbegünstigten, im Enteignungsverfahren eingeräumt wird bzw. einzuräumen ist.

Im Verwaltungsrecht gibt es keinen allgemeinen Gesetzesvollziehungsanspruch⁹¹⁾. Nicht jeder Pflicht eines Hoheitsträgers, eine Handlung vorzunehmen, aus der bestimmten Personen Vorteile erwachsen, entspricht eine Rechtsmacht der (objektiv) Begünstigten, ein entsprechendes Verhalten im Klagewege durchzusetzen⁹²⁾. Die Verletzung subjektiver Rechte kann nur dann geltend gemacht werden, wenn

- a) die herangezogene Rechtsnorm außer dem öffentlichen Interesse zumindest auch Individualinteressen dienen soll⁹³⁾ und
- b) der Kreis der Begünstigten hinreichend bestimmbar ist⁹⁴⁾.

91) Obermayer in: Staats- und Verwaltungsrecht in Bayern, S. 157.

92) Wolff-Bachof, VerwR I, S. 321.

93) Eyermann-Fröhler, Rd.Nr. 96 zu § 42 VwGO; Bühler, Festschrift für Jellinek, S. 269 (274, 294); Wolff-Bachof, VerwR I, S. 323.

94) Bühler a.a.O.; Wolff-Bachof, VerwR I, S. 324.

ufig kommt im Gesetzeswortlaut ein eindeutiger Wille des Gesetzgebers nicht zum Ausdruck. Wenn dann auch eine verfassungskonforme Auslegung nicht zur Annahme subjektiver Rechte zwingt, wie dies etwa bei Eingriffstatbeständen im Hinblick auf die Grundrechtsgarantien und Art. 19 Abs. IV GG der Fall ist, muß durch eine werdende Interpretation eine angemessene Lösung gefunden werden⁹⁵⁾. Über den näheren Inhalt der eingeräumten Rechtsmacht entscheidet das Ausmaß der gesetzlichen Bindung der Verwaltung, insbesondere die Art der Verknüpfung des Tatbestandes mit der Rechtsfolge. Sie kann von einem formellen subjektiv-öffentlichen Recht auf fehlerfreie Ermessensbetätigung bis zu einem (strikten) Anspruch auf Erlass eines bestimmten Verwaltungsaktes gehen.

endet man diese Grundsätze auf das Enteignungsrecht an, so sind über die rechtliche Stellung des Antragstellers im Enteignungsverfahren folgende Aussagen möglich: Aus verfassungsrechtlichen Gründen kann allein Selbstverwaltungskörperschaften z.B. im Hinblick auf die Garantie der Art. 28 Abs. II GG, 83 BV ein Recht auf Enteignung zustehen. In allen anderen Fällen steht es im freien Ermessen des Gesetzgebers, welchen Enteignungsbegünstigten er subjektive Rechte gewährt.

Der Versuch, aus dem Wortlaut der Enteignungsgesetze auf den gesetzgeberischen Willen zu schließen, trifft auf fast unüberwindbare Schwierigkeiten. Bereits die Zulässigkeitsvoraussetzung des Art. 14 Abs. III S. 1 GG wird in sehr unterschiedlichem Maße konkretisiert.

Die Enteignung ist zulässig zur Ausführung

- a) bereits förmlich in Planfeststellungsbeschlüssen oder Bebauungsplänen festgestellter Vorhaben⁹⁶⁾,
- b) bestimmter, im einzelnen noch nicht festliegender Arten von Vorhaben⁹⁷⁾ und

5) Obermayer in: Staats- und Verwaltungsrecht in Bayern, S. 160.

6) § 19 Abs. I S. 2 FStrG; 31 Abs. I S. 1 PBefG, 85 Abs. I Ziff. 1 BBauG, 44 Abs. I und II WaStrG.

7) Art. 1 Abs. I S. 2 Ziff. 1 - 5 BayEG, § 22 Abs. I LuftVG, § 10 i.V.m. § 1 LBG.

c) noch gar nicht näher umschriebener Projekte, an die lediglich die bereits dem Art. 14 Abs. III S. 1 GG zu entnehmenden Anforderungen gestellt werden (Generalklauseln)⁹⁸⁾.

In den unter c) erwähnten Fällen ist der Kreis der Begünstigten völlig unbestimmt. Subjektive Rechte des Antragstellers kommen deshalb nur bei den beiden ersten Fallgruppen in Betracht.

Nach einigen Enteignungsgesetzen "kann" enteignet werden⁹⁹⁾. Entsprechend dürften die Vorschriften auszulegen sein, die nur von der Zulässigkeit und nicht von einem "Muß" der Enteignung sprechen¹⁰⁰⁾. Daraus darf offensichtlich jedoch nicht einmal auf einen Anspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung geschlossen werden. In vielen Gesetzen wird nämlich ein "Enteignungsrecht" durch besondere Vorschriften ausdrücklich verliehen¹⁰¹⁾. Andere machen die Zulässigkeit der Enteignung noch von der Zustimmung oder Weisung höherer Stellen abhängig

Die Bedeutung selbst der gesetzlichen Verleihung eines "Enteignungsrechts" bleibt unklar, wenn zusätzlich wiederum nur oberste Behörden bzw. Regierungen den Weg zur Einleitung eines Enteignungsverfahrens freigeben können¹⁰³⁾ oder Anstalten wie die Bundesbahn bedacht werden¹⁰⁴⁾, die gar nicht Träger eigener Rechte oder Pflichten sein können¹⁰⁵⁾.

98) Art. 1 Abs. I S. 1 BayEG. Siehe auch den inzwischen aufgehobenen Art. 1 BayGEG und § 1 PrEG.

99) § 85 Abs. I BBauG, Art. 1 Abs. I BayEG.

100) § 19 Abs. I S. 2 FStrG, § 10 LBG, § 44 Abs. I WaStrG.

101) § 19 Abs. I S. 1 FStrG.

102) § 23 NdsEG. Vergl. auch den inzwischen gestrichenen § 106 BBauG und Art. XIV BayZAG.

103) § 37 S. 2 BBahnG, § 32 S. 2 PostVerwG.

104) § 37 S. 2 BBahnG.

105) Achterberg, DVBl. 60, 388.

Diese Überlegungen machen deutlich, daß die Rechtsposition des Antragstellers im Enteignungsverfahren erst nach Einordnung der auf diesem Gebiet überkommenen Terminologie in das moderne verwaltungsrechtliche Begriffssystem geklärt werden kann. Die gegenüber Gesetzen auf anderen Rechtsgebieten abweichende Gesetzgebungstechnik ist dabei besonders zu berücksichtigen.

2. Zum Verständnis des Begriffs "Enteignungsrecht"

Notwendig ist vor allem eine exakte Bestimmung des Begriffs "Enteignungsrecht".

Zunächst ist es mehr als mißverständlich, wenn unter "Enteignungsrecht" auch die hoheitliche Befugnis zur Durchführung des Enteignungsverfahrens verstanden wird¹⁰⁶⁾.

Die Befugnis, Eigentum durch Verwaltungsrecht, d.h. zwangsweise zu beschränken oder zu entziehen, steht, wie der Erlaß von Rechtsgrundlagen für die Maßnahmen, ausschließlich Hoheitsträgern, d.h. der öffentlichen Gewalt¹⁰⁷⁾, zu. Es sollte in diesem Zusammenhang deshalb nur von Enteignungshoheit gesprochen werden, die Teil der allgemeinen Hoheitsgewalt ist¹⁰⁸⁾.

Verleiht ein Gesetz ein "Enteignungsrecht" z.B. an Private, so werden diese nicht Beliehene; damit soll vielmehr zum Ausdruck gebracht werden, daß zu ihren Gunsten Enteignungen zulässig sind¹⁰⁹⁾.

106) Marschall, 2^o, S. 544.

107) BVerfGE 14, 263 ff.; Schmidt-Bleibtreu-Klein, Rd.Nr. 13 zu Art. 14 GG; Jellinek, S. 404.

108) So richtig: Meyer-Thiel-Frohberg, Anm. 3 zu § 2 PrEG; Achterberg, DÖV 64, 612 (614); Joachim, DVBl. 59, 388 (389); Begr.-Entw. BEG, S. 22.

109) A.A. Joachim, DVBl. 59, 388 (389). Er definiert das Enteignungsrecht als das Recht des beliehenen Unternehmers, Dritten das Eigentum gegen Entschädigung zu entziehen. Dieses Enteignungsrecht verleihe der Staat als Privileg kraft Enteignungshoheit. Die Behauptung, in dieser Verleihung liege keine Abtretung, der Unternehmer sei vielmehr der ursprünglich Berechtigte, zeigt, daß diese Meinung schon in sich unschlüssig ist.

Das gleiche gilt, wenn ein Enteignungsrecht an eine Anstalt oder Körperschaft des öffentlichen Rechts verliehen wird. Diese werden dadurch ja nicht einmal zu Enteignungsbehörden. Selbst wenn ein Bundesgesetz eine Landesbehörde als Enteignungsbehörde bestimmt, liegt keine Übertragung der Enteignungshoheit vor. Entsprechende Regelungen tragen nur der Tatsache Rechnung, daß in einem Bundesstaat die Hoheitsgewalt zwischen Bund und Ländern aufgeteilt ist und daß die Gesetzgebungsbezugnis nach dem Grundgesetz schwerpunktmäßig ersterem, die ausführende Gewalt meist letzteren zusteht.

Von "Enteignungsrecht" sollte nur im Sinne eines Rechtsanspruches des Antragstellers gegen die Enteignungsbehörde gesprochen werden¹¹⁰⁾. Anspruchsgegner kann nur die Enteignungsbehörde sein, nachdem öffentlich-rechtliche Vorschriften das Verhältnis Bürger - Staat, nie aber unmittelbar das zwischen Privatpersonen untereinander, regeln. Dies schließt, wie der Verwaltungsakt mit Drittwirkung zeigt, nicht aus, daß der Anspruch eines Bürgers gegen die Verwaltung dahin gehen kann, eine einen Dritten belastende Maßnahme zu ergreifen. Von einem entsprechenden Anspruch gegen eine Behörde auf einen Anspruch gegen den Dritten selbst zu schließen, ist jedoch unzulässig¹¹¹⁾.

3. Enteignungsrechte nach geltendem Recht

a) Meinungsstand

110) Meyer-Thiel-Frohberg, a.a.O.; Seufert, S. 23 f..

111) Deshalb wäre es auch falsch, davon zu sprechen, die Behörde entscheide über das von Joachim, a.a.O., angenommene Recht des Unternehmers gegen den betroffenen Eigentümer.

Die herrschende Meinung in Rechtsprechung und Literatur erkennt ein Enteignungsrecht des Antragstellers gegen die Enteignungsbehörde dann an, wenn entweder

aa) das Gesetz ausdrücklich ein Enteignungsrecht zur Durchführung näher bestimmter Vorhaben verleiht¹¹²⁾ und die Enteignung im Einzelfall nicht noch zusätzlich der Zustimmung höherer Behörden bedarf (s. § 37 BBahnG)

oder

bb) die höhere Behörde die Weisung bzw. Zustimmung zur Einleitung des Enteignungsverfahrens erteilt hat¹¹³⁾.

Während sie den Inhalt des Enteignungsrechtes dahingehend bestimmt, daß es nur einen Anspruch auf Tätigwerden gegenüber der Verwaltungsbehörde gewährt, also mehr verfahrensrechtlicher Natur ist, wollten Meyer-Thiel-Frohberg¹¹⁴⁾ und Achterberg¹¹⁵⁾ durch die Enteignungsanordnung nach § 2 PrEG einen strikten Rechtsanspruch gewährt wissen.

Da das Bundesbaugesetz weder ein Enteignungsrecht ausdrücklich verleiht noch - sieht man vom Fall des § 106 BBauG a.F. ab - eine Weisung bzw. Zustimmungserklärung einer höheren Behörde vorsieht, verneint Schrödter¹¹⁶⁾ jegliches subjektive Recht des

112) Marschall-Schroeter-Kastner, Rd.Nr. 2.1 zu § 19 FStrG.

113) Daß entsprechende Weisungen, Zustimmungserklärungen u.s.w. Enteignungsrechte verleihen, vertritt allgemein Kodal, StrR, S. 181; zu § 2 PrEG wird dies vertreten von Neufang, Grundstücksenteignungsrecht, S. 31, und DVBl. 51, 108 (109), Joachim, DVBl. 59, 388 f. und Meyer-Thiel-Frohberg, Anm. 5 zu § 2 PrEG. Seufert, Rd.Nr. 4 zu Art. XIV BayZAG, spricht von einer Entscheidung über ein bereits kraft Gesetz bestehendes Enteignungsrecht. Nach dem BayVGH, Mitgeteilt in: Staats- und Verwaltungsrecht in Bayern, 1. Aufl., S. 399 f., soll dem Antragsteller dagegen aus der Weisung keinerlei Rechtsvorteil erwachsen.

114) Meyer-Thiel-Frohberg, Anm. 5 zu § 2 PrEG.

115) DVBl. 60, 388. In seiner Dissertation, S. 1, definiert derselbe Verfasser dagegen das Enteignungsrecht als einen Anspruch auf Durchführung des Enteignungsverfahrens.

116) Schrödter, Rd.Nr. 3 zu § 108 BBauG.

Antragstellers im Enteignungsverfahren nach den §§ 85 ff. BBauG. Anderer Ansicht ist offensichtlich der Bundesgerichtshof, der eine Klage des Antragstellers gegen einen Bescheid, in dem der Enteignungsantrag noch vor der Eröffnung des eigentlichen Enteignungsverfahrens abgelehnt wurde, zuließ¹¹⁷⁾. Damit bejahte er wegen der Unanwendbarkeit des § 42 Abs. II VwGO im Zivilprozeß zwar nicht direkt eine Klagebefugnis; indem er ein Sachurteil erließ, unterstellte er jedoch eine Beschwerde, die wiederum die Feststellung voraussetzt, daß der Bescheid möglicherweise rechtlich geschützte Interessen verletzt.

Die Zulässigkeit der Klage kann nämlich keinesfalls - wie Schrödter¹¹⁸⁾ meint - allein damit begründet werden, daß jede Enteignung dem öffentlichen Wohl dienen muß. Zwar wäre es unverständlich, hätte die Enteignungsbehörde bei Vorliegen dieser Voraussetzung noch die Befugnis, den Enteignungsantrag abzulehnen. Aus zwingenden Pflichten der Verwaltung folgt jedoch noch nicht automatisch eine Klagebefugnis bzw. ein Rechtsschutzbedürfnis der (objektiv) begünstigten Bürger. Der Rechtsweg ist ihnen nur zur Durchsetzung eigener Rechte eröffnet. Ein Gerichtsverfahren, das allein der objektiven Rechtskontrolle dient, kennt unsere Rechtsordnung - von Ausnahmen, wie der Popularklage nach Art. 98 S. 3 BV, abgesehen - nicht. Von der Zulässigkeit, eine Art von "Popularantrag"¹¹⁹⁾ bei einer Behörde zu stellen, kann noch nicht auf die Zulässigkeit auch einer Popularklage geschlossen werden.

b) Enteignungsrechte aus rechtsgeschichtlicher
und gesetzessystematischer Sicht

Aus der rechtsgeschichtlichen Entwicklung ist klar erkennbar, daß die Rechtsstellung des Antragstellers grundsätzlich nicht von der

117) BGH, DÖV 68, 64 f.. Nach Ernst-Zinkahn-Bielenberg, Rd.Nr. 10 zu § 108 BBauG, ist dem Enteignungsrecht ein strikter Rechtsanspruch fremd. Dem Antragsteller wird jedoch ein Anspruch auf ordnungsgemäße Prüfung und Entscheidung seines Antrags zuerkannt. Ähnlich Molodovsky, Anm. 1.3 zu Art. 20 BayEG.

118) Nach Schrödter, a.a.O., ergibt sich daraus ohne Zuerkennung eines Rechtsanspruchs auf Enteignung, daß der Antragsteller jede ablehnende Entscheidung anfechten kann, nämlich mit der Begründung, daß zwar nicht seine Rechte verletzt seien, wohl aber das öffentliche Wohl nicht beachtet worden sei.

119) Schrödter, a.a.O..

drücklichen Verleihung subjektiver Rechte durch den Gesetzgeber selbst oder durch Verwaltungsakt abhängen kann.

ihrem Anfang stand das Preußische Gesetz über die Enteignung Grundeigentum v. 11. 6. 1874. Damals vollzog sich die Zulässigkeitsprüfung in vier Abschnitten:

-) Zunächst wurde über die "Würdigkeit" eines Vorhabens entschieden und der Ausgleich der öffentlichen Interessen vorgenommen¹²⁰⁾. Die sog. Enteignungsanordnung blieb höchsten Stellen vorbehalten (Königliche Verordnung nach § 2 PrEG).
 -) Es folgte die vorläufige Feststellung des Plans nach § 15 PrEG durch die Enteignungsbehörde.
 -) Ihr schloß sich die endgültige Planfeststellung an (§ 18 PrEG).
 -) Weitere enteignungsrechtliche Einwendungen blieben dem Entschädigungsverfahren nach den §§ 24 ff. vorbehalten.
- Die Enteignungsanordnung entsprechend § 2 PrEG übernahm im Reichs-Enteignungsgesetz v. 1924 erstmals auch die Funktion der vorläufigen Planfeststellung. Von dieser konnte die Enteignungsbehörde bei der endgültigen Feststellung des Plans in der Praxis schon deshalb nicht mehr abweichen, weil hierzu die Zustimmung der Anordnungsbehörde erforderlich war. Das Personenbeförderungsgesetz v. 1934 zog daraus die Konsequenzen und hob die Unterscheidung zwischen vorläufiger und endgültiger Planfeststellung auf¹²¹⁾. Ihren Abschluß fand diese Entwicklung in Vorschriften wie den §§ 17 ff. FStrG, die ein Planfeststellungsverfahren außerhalb des Enteignungsverfahrens vorsehen, das mit diesem jedoch insoweit verknüpfen, als die getroffenen Entscheidungen für die Enteignungsbehörde bindend sind (§§ 19 Abs. II FStrG, 31 Abs. II PBefG, 28 Abs. II Ziff. 4 LuftVG).

20) Dies ist nach h.M. auch der Prüfungsgegenstand bei entsprechenden Weisungen, Zustimmungserklärungen usw. nach späteren Enteignungsgesetzen. Vergl. Kodal, StrR, S. 181; Blümel, § 7 S. 26 ff.; Schrödter, Rd.Nr. 2 zu § 106 BBauG; Jung, NJW 58, 1520 (zu § 1 Abs. III LBG); Stadler-Baumgartner-Wiebel, Anm. zu § 106 BBauG.

21) Siehe die ausführliche Darstellung bei Blümel, § 11 S. 28 ff., und in der Begr.-Entw. BEG, S. 306 ff..

Damit ersetzt der Planfeststellungsbeschluß die Enteignungsanordnung, ja er geht über sie noch insoweit hinaus, als er mehr als die bloße "Enteignungswürdigkeit" eines Vorhabens bejaht. Der Träger des festgestellten Unternehmens muß deshalb wenigstens die gleiche Rechtsposition haben, wie auf Grund einer Enteignungsanordnung. § 19 Abs. I S. 1 FStrG hat nur klarstellende Funktion.

Entsprechend ist die Rechtslage zu beurteilen, wenn ein Enteignungsantrag auf einen Bebauungsplan gestützt wird. Die Tatsache, daß das Bundesbaugesetz auf die ausdrückliche Verleihung eines Enteignungsrechtes verzichtet, dürfte ausschließlich darin begründet sein, daß als Träger der in Bebauungsplänen vorgesehenen Einrichtungen verschiedene Personen des öffentlichen und des Privatrechts in Frage kommen. Der Kreis der Inhaber eines Enteignungsrechtes hätte deshalb nur mit Hilfe der Enteignungszwecke umschrieben werden können, die bereits im Katalog des § 85 BBauG aufgeführt sind.

Dieses Ergebnis wird durch § 106 BBauG a.F. bestätigt. Nach dieser mit Wirkung v. 1. 1. 1977 gestrichenen Vorschrift war vor der Einleitung des Enteignungsverfahrens dann die Zustimmung der obersten Landesbehörde einzuholen, wenn Grundstücke für industrielle Anlagen benötigt wurden. Die Zustimmung verlieh dem Unternehmer ein Enteignungsrecht. Anderen Antragstellern wurde und wird zum Teil eine entsprechende Rechtsposition nicht zuerkannt. Dies kann nicht richtig sein. Der Gesetzgeber wollte die Enteignung zugunsten industrieller Anlagen über das Zustimmungserfordernis einschränken¹²²). Träger dieser Vorhaben sollten nicht besser, sondern schlechter gestellt werden.

122) Heitzer-Österreicher, 5. Aufl., Anm. a zu § 106 BBauG.

In den Enteignungsgesetzen der Länder trat an die Stelle der Generalklausel weitgehend ein Gesetzeskatalog, der die enteignungswürdigen Vorhaben aufzählt¹²³⁾. Damit war der ursprüngliche Grund für die Einschaltung der Regierungen bzw. höherer Behörden entfallen. Schließlich lag ihr die Auffassung zugrunde, bei der Prüfung der Frage, welche Arten von Vorhaben im öffentlichen Interesse erforderlich und damit enteignungswürdig sind, sei eine politische Entscheidung zu treffen, die entweder generell vom Gesetzgeber oder im Einzelfall von der Regierung zu treffen sei¹²⁴⁾.

Dies läßt darauf schließen, daß bereits den Trägern der in einem Enteignungskatalog genannten Vorhaben ein Enteignungsrecht zusteht. Deren "Würdigkeit" steht in gleicher Weise fest wie die von Projekten, zu deren Gunsten Enteignungsanordnungen analog § 2 PrEG ergingen.

Die Tatsache, daß etwa Art. XIV BayZAG die Weisung der Regierung beibehielt, obwohl die Enteignungszwecke im einzelnen bereits in Art. I aufgeführt waren, steht dem nicht entgegen. Diese Sicherung wird inzwischen nämlich auch damit begründet, angesichts der Schwere enteignender Eingriffe und der Bedeutung des verfassungsrechtlichen Eigentumsschutzes gelte es, ein Höchstmaß an Rechtsstaatlichkeit sicherzustellen¹²⁵⁾. Damit verleiht die höhere Behörde ein Enteignungsrecht nicht

123) So in Bayern zunächst Art. I BayZAG, jetzt Art. 1 S. 2 BayEG.

124) Kodal, StrR, S. 181; Schütz-Frohberg, Anm. II 5 vor § 85 BBauG; Pathe, BLBG, S. 22; Schulte, S. 95 mit Fußnote 75. Nach Haustein, S. 317, kann die Gemeinnützigkeit von Eisenbahnlinien allgemein durch eine Gesetzesliste enteignungsberechtigter Unternehmen oder individuell durch besonderen Verwaltungsakt festgestellt werden. Folgerichtig sieht § 23 NdsEG eine Entscheidung des Innenministers nur bei der Anwendung der Generalklausel des § 2 Nr. 1 vor.

125) BVerwGE 2, 36 (38); Meyer-Thiel-Frohberg, Anm. 4 zu § 2 PrEG; Lechner, DÖV 50, 298 (304); Entw. NdsEG, Begr. S. 36, Landtagsdrucksache 7/979.

mehr auf Grund einer quasi politischen Entscheidung; sie entscheidet vielmehr "über" das bereits gesetzlich begründete Enteignungsrecht des Antragstellers¹²⁶⁾.

c) Die Ableitung von Enteignungsrechten aus dem Normzweck

Unabhängig von dieser rechtsgeschichtlichen und gesetzes-systematischen Betrachtung ergeben sich subjektive Rechte des Antragstellers im Enteignungsverfahren auch aus allgemeinen Erwägungen¹²⁷⁾.

Art. 14 Abs. III S. 1 GG läßt die Enteignung zwar nur aus Gründen des Wohls der Allgemeinheit zu. Er schließt jedoch nicht aus, daß der Gesetzgeber die Initiative zur Ausführung von Vorhaben, die diesen Anforderungen genügen, privaten Trägern überläßt. Geschieht dies bei bestimmten bereits näher bezeichneten Arten von Vorhaben, so muß man zumindest annehmen, daß der Gesetzgeber ihnen gegenüber der Enteignungsbehörde ein "Recht auf ordnungsgemäße Erledigung ihres Antrages"¹²⁸⁾, d.h. ein Recht auf ermessensfehlerfreie Entscheidung, einräumt.

Dafür, daß entsprechende schutzwürdige Interessen auch geschützte Interessen sind, besteht eine Vermutung¹²⁹⁾.

Außer im Falle der Beschränkung der gesetzlichen Zulässigkeitsvoraussetzungen auf eine Generalklausel bestehen auch keine Bedenken, daß der Kreis der Begünstigten nicht hinreichend bestimmbar ist.

Auf die Frage, ob nicht aus dem rechtsstaatlichen Willkürverbot allgemein ein formelles subjektives Recht auf fehlerfreie

126) Seufert, Rd.Nr. 4 zu Art. XIV BayZAG.

127) Im Ergebnis ebenso: Seufert, a.a.O..

128) So die Formulierung bei Pathe, BLBG, S. 57, die inhaltlich den Anspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung weitgehend umschreibt. Ähnlich: Ernst-Zinkahn-Bielenberg, Rd.Nr. 10 zu § 108 BBauG, und Molodovsky, Anm. 1.3 zu Art. 20 BayEG.

129) Bühler, Festschrift für Jellinek, S. 296.

Ermessensbetätigung folgt, kommt es somit nicht mehr an¹³⁰⁾.

Trägern öffentlicher Verwaltung, insbesondere den Selbstverwaltungskörperschaften, muß darüberhinaus ein strikter Rechtsanspruch gegen die Enteignungsbehörde zugestanden werden. Die Gemeinden können z.B. ihre Aufgaben im Bereich der Daseinsvorsorge nicht allein mit Hilfe der Befugnis erfüllen, in Bebauungsplänen für Grundstücke bestimmte Nutzungen vorzuschreiben. Eine Verwendung zum festgelegten Zweck muß notfalls auch im Wege der Enteignung durchgesetzt werden können¹³¹⁾.

Weder möglich noch notwendig ist die Verleihung von Enteignungsrechten nur dann, wenn es um die Ausführung von Vorhaben geht, deren Träger die Körperschaft ist, der die Enteignungsbehörde selbst angehört. Die Bedeutung entsprechender Vorschriften erschöpft sich in diesen Fällen in der Feststellung, daß die bezeichneten Projekte bzw. Einrichtungen grundsätzlich den Anforderungen des Art. 14 Abs. III S. 1 GG genügen. Die gesetzliche Bindung der Enteignungsbehörde kann jederzeit durch Weisungen der Aufsichtsbehörden durchgesetzt werden.

130) Auf § 40 VwVfG und gleichlautende Vorschriften der Verwaltungsverfahrensgesetze der Länder könnte ein entsprechender Anspruch nicht gestützt werden. Wenn dort zum Ausdruck kommt, daß dem Recht zur Ermessensentscheidung eine Pflicht zur sachgerechten Abwägung entspricht, so kann es sich dabei zwar nur um eine Rechtspflicht handeln. Ein Recht auf ermessensfehlerfreie Entscheidung setzt aber darüberhinaus voraus, daß das Ermessen nicht nur im öffentlichen Interesse auszuüben ist (vergl. Eyermann-Fröhler, Rd.Nr. 8 zu § 114 VwGO). Es gelten also auch hier die allgemeinen Grundsätze zum Verhältnis zwischen dem objektiven Recht und den subjektiven Rechten.

131) Molodovsky, Anm. 1.2 zu Art. 3 BayEG, bejaht einen Anspruch auf Enteignung in den Fällen, in denen nach besonderer gesetzlicher Vorschrift für ein Vorhaben nur ein bestimmter Träger in Betracht kommt.

III. Der Grundsatz der vorgängigen Entschädigung

1. Problemstellung

Die Anerkennung eines weiten planerischen Ermessens bei der Festlegung von Standort und Linienführung öffentlicher Vorhaben in Planfeststellungsbeschlüssen und beim Erlaß von Bauungsplänen führt in der Praxis dazu, daß die Anfechtung von Abtretungsbeschlüssen, die meist auf diesen Vorentscheidungen beruhen, wenig Aussicht auf Erfolg hat. Das Bemühen der betroffenen Rechtsinhaber konzentriert sich deshalb regelmäßig auf die Durchsetzung einer möglichst hohen Entschädigung. Die Folge ist, daß sich die Zivilgerichte in zahlreichen Verfahren mit den Problemen der Enteignungsentschädigung auseinanderzusetzen haben.

Von der Vielzahl der dabei auftauchenden und bis heute noch nicht abschließend geklärten Rechtsfragen soll hier im Hinblick auf ihre erheblichen auch verfahrensrechtlichen Auswirkungen nur eine aufgegriffen werden:

Setzt, wie von Blümel¹³²⁾ und Forsthoff¹³³⁾ behauptet, der Vollzug der Enteignung die vorherige Zahlung der rechtskräftig festgestellten Entschädigung voraus? Wenn dieser "Grundsatz der vorgängigen Entschädigung"¹³⁴⁾ tatsächlich Verfassungsrang hat, können die in den modernen Enteignungsgesetzen anzutreffenden Institute der vorzeitigen Besitzzeinweisung und der vorzeitigen Ausführungsanordnung kaum Bestand haben. In beiden Fällen bleibt die endgültige Regelung der Entschädigungsfrage bewußt dem Zeitraum nach dem Besitzübergang bzw. dem Eintritt der Rechtsänderung vorbehalten.

132) Blümel, § 7 S. 18 und 39; § 12 S. 9.

133) Mitgeteilt bei Blümel, § 11 S. 71.

134) Nach Anschütz, Die Verfassungsurkunde des Preußischen Staates v. 31. 1. 1850, Bd. 1, S. 168, ist eine vorgängige Entschädigung eine solche, die vor Abschluß des Enteignungsverfahrens, d.h. vor dem Vollzug der Enteignung, zahlbar und fällig ist.

Nachdem Blümel auf eine Ableitung des Grundsatzes aus einzelnen Vorschriften des Grundgesetzes verzichtet, soll zunächst geprüft werden, ob eventuell Gewohnheitsrecht im Verfassungsrang vorliegt.

2. Überblick über die rechtsgeschichtliche Entwicklung und das geltende Recht

Der Grundsatz der vorgängigen Entschädigung wurde bisher - sieht man von einigen ausländischen Verfassungen ab¹³⁵⁾ - nur in Art. 9 der Preußischen Verfassungsurkunde v. 31. 1. 1850¹³⁶⁾ ausdrücklich erwähnt. Die Regelungen über den Vollzug der Enteignung in den Enteignungsgesetzen tragen ihm jedoch weitgehend Rechnung. So beschränkt sich der Enteignungsbeschluß regelmäßig auf die Feststellung der Zulässigkeit der Enteignung und des Umfangs des Entschädigungsanspruchs. Die Rechtsänderung selbst wird erst durch eine besondere Ausführungsanordnung herbeigeführt, die einen insgesamt unanfechtbaren Enteignungsbeschluß und die Zahlung der Entschädigung voraussetzt. Erst seit einigen Jahren kann die Ausführung bereits dann angeordnet werden, wenn vor dem endgültigen Abschluß des Streits über die Höhe der Entschädigung wenigstens ein vorläufig festgesetzter oder der anerkannte Betrag gezahlt ist¹³⁷⁾.

135) Nach Rausch, Diss. S. 15 f., findet sich eine entsprechende Garantie in der Belgischen Verfassung v. 1831, in einigen Schweizer Kantonalverfassungen sowie in der inzwischen abgelösten Türkischen Verfassung v. 1924.

136) Art. 9 lautete:
Das Eigentum ist unverletzlich. Es kann nur aus Gründen des öffentlichen Wohls gegen vorgängige, in dringenden Fällen wenigstens vorläufig festzustellende, Entschädigung nach Maßgabe des Gesetzes entzogen oder beschränkt werden.

137) Diese Möglichkeit besteht seit 1966 nach § 51 LBG und seit 1971 nach § 22 Abs. VI StBFG a.F..

Um eine echte Ausnahme handelt es sich auch bei der vorzeitigen Besitzeinweisung. Ein Verstoß gegen den Grundsatz der vorgängigen Entschädigung kann nicht mit dem Hinweis¹³⁸⁾ bestritten werden, die formelle Rechtsänderung trete erst später bei der Ausführung der Enteignung ein. In der Rechtsprechung und Literatur wird einhellig die Auffassung vertreten, daß die vorzeitige Besitzeinweisung eine selbständige Maßnahme mit Enteignungscharakter darstellt¹³⁹⁾, die auch gesondert zu entschädigen ist. Daraus wird jedoch weder vom Gesetzgeber noch den Gerichten der Schluß gezogen, daß ihr Vollzug zumindest eine vorläufige Regelung der Entschädigung für den Nutzungsausfall voraussetzt. Diese kann z.B. nach den §§ 116 Abs. IV S. 2 BBauG, 18 f. Abs. V S. 2 FStrG ganz dem späteren Enteignungsbeschluß vorbehalten werden.

Einige Enteignungsgesetze beachten den Grundsatz der vorgängigen Entschädigung beim Vollzug des Enteignungsbeschlusses überhaupt nicht. Art. 12 des Bayerischen Gesetzes über die Enteignung aus Gründen des Gemeinwohls v. 1. 8. 1933 sah grundsätzlich ein nachträgliches Entschädigungsfeststellungsverfahren vor. Nach den §§ 13 ff. HambEG kann der Entschädigungsanspruch beim Bau unterirdischer Verkehrsanlagen frühestens ein Jahr nach deren Eröffnung geltend gemacht werden. Diese Abweichungen von der Rechtstradition wurden vom Bundesgerichtshof¹⁴⁰⁾ und vom Bundesverwaltungsgericht¹⁴¹⁾ gesehen und nicht beanstandet. Die Existenz eines entsprechenden gewohnheitsrechtlichen Satzes im Verfassungsrang kann deshalb ausgeschlossen werden.

138) Blümel, § 11 S. 71.

139) BGH, MDR 63, 479; BayVGH, VerwRspr 16, 469 (476); BayVGH, BayVBl. 63, 191; Müller, NJW 64, 188; Osterkorn, BayVBl. 56, 11 (15); Blümel, § 7 S. 22 und § 11 S. 55.

140) BGHZ 6, 91 (100 ff.) zum BayGEG. Vergl. auch Seufert, Rd.Nr. 6 zu Art. 1, 7 zu Art. 10 und 1 zu Art. 13 BayGEG.

141) BVerwG, BayVBl. 66, 22 ff. (zum HambEG).

3. Zu den Möglichkeiten einer Ableitung
aus den Garantien des Art. 14 Abs. III GG

Für den Versuch, die Verpflichtung zu einer vorgängigen Entschädigung aus dem geschriebenen Verfassungsrecht abzuleiten, sind nur zwei Ansatzpunkte sichtbar:

- a) die Junktimklausel des Art. 14 Abs. III S. 2 GG;
- b) die Anforderungen, die Art. 14 Abs. III S. 3 GG an die Enteignungsentschädigung stellt.

Nach Rausch¹⁴²⁾ und Ipsen¹⁴³⁾ ist die Forderung, daß jedes Enteignungsgesetz Art und Ausmaß der Entschädigung regeln muß, ihrerseits auf die Pflicht, diese vor dem Vollzug der Enteignung zu leisten, zurückzuführen. Die Gleichzeitigkeit von Wertverlust und Wertausgleich läßt sich bei der durch das Grundgesetz erstmals zugelassenen Legalenteignung nur dadurch erreichen, daß das Gesetz selbst an die Enteignung die Entschädigungspflicht knüpft. Junktimklausel und vorgängige Entschädigung haben also eine gemeinsame Funktion: den Schutz des Enteignungspflichtigen¹⁴⁴⁾. Genau genommen kann die Junktimklausel bei der Legalenteignung jedoch nur garantieren, daß mit dem Eintritt der enteignenden Wirkung beim Enteignungspflichtigen ein Anspruch auf Entschädigung entsteht. Dessen Erfüllung muß erst nachträglich im Verwaltungs- und Klageverfahren durchgesetzt werden. Ist aber eine vorgängige Entschädigung im strengen Sinn bei der Legalenteignung gar nicht möglich, so kann Art. 14 Abs. III S. 2 GG nicht entnommen werden, daß an Entschädigungsleistungen für Enteignungen durch Verwaltungsakt in zeitlicher Hinsicht strengere Maßstäbe anzulegen sind.

Aus der Junktimklausel kann auf Grund des ihr zugrunde liegenden Schutzgedankens nur auf den Willen des Verfassungsgebers geschlossen werden, daß bei enteignenden Maßnahmen die Regelung der Entschädigungsfrage nicht in die ferne Zukunft vertagt wird¹⁴⁵⁾.

142) Dissertation, S. 40, Fußnote 150.

143) NJW 63, 1377.

144) Zur Schutzfunktion der Junktimklausel: Rausch, a.a.O.; Weber, NJW 50, 401 (404).

145) Dies verlangt Blümel, § 11 S. 71, auch bei der vorzeitigen Besitzeinweisung.

Die Anforderungen, die Art. 14 Abs. III S. 3 GG an die Art und Weise und den Umfang der Entschädigung stellt, sind noch äußerst umstritten.

Nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts v. 18. 12. 1968¹⁴⁶⁾ ist dem Grundgesetz eine starre, allein am Marktwert orientierte Entschädigung fremd. Das Abwägungsgebot zwingt den Gesetzgeber unter Umständen sogar, auf situationsbedingte Besonderheiten des Sachverhalts und die Zeitumstände Rücksicht zu nehmen. Demgegenüber hat der Bundesgerichtshof¹⁴⁷⁾ immer wieder die Ausgleichs- und Ersatzfunktion der Enteignungsentschädigung hervorgehoben.

Für letztere Auffassung spricht die Systematik des Art. 14 GG: Die Pflicht, entschädigungslos gewisse Beschränkungen der aus dem Eigentum folgenden Nutzungs- und Verfügungsrechte hinzunehmen, folgt aus der Sozialgebundenheit des Eigentums. Diese Pflicht endet nach Art. 14 Abs. III dort, wo von einer die Sozialpflichtigkeit konkretisierenden Eigentumsschranke nicht mehr gesprochen werden kann. Sie kann dabei nicht nur in dem Sinn enden, daß nunmehr wenigstens ein teilweiser Wertausgleich erfolgen muß, wobei der Vergleich der Interessen der Allgemeinheit mit denen des Rechtsinhabers im Einzelfall über das Ausmaß der Entschädigung entscheidet. Ein solch fließendes System von Entschädigungspflichten steht im Widerspruch zur klaren Unterscheidung der Art. 14 GG zwischen Eigentumsschranken und enteignenden Eingriffen. Die Junktimklausel setzt offensichtlich voraus, daß es dem Gesetzgeber nicht nur möglich ist, Eigentumsschranken von enteignenden Eingriffen klar abzugrenzen, sondern auch, daß Art und Umfang der Entschädigung bereits generell durch den Gesetzgeber festgelegt werden kann¹⁴⁸⁾.

146) NJW 69, 309 (316). Dem Bundesverfassungsgericht folgt Krimmich in: Bonner Kommentar, Rd.Nr. 353 - 366. Dort wird allerdings zugegeben, daß das Abwägungsgebot keine sensationellen Änderungen gegenüber der bisherigen Praxis bewirken kann.

147) Großer Senat des BGH, BGHZ 11, 156 ff.; BGH, NJW 58, 59. Vergl. auch Braun, NJW 63, 1473 ff. m.w.N..

148) Zu den Bedenken gegen Vorschriften, die die nähere Bestimmung der Höhe der Entschädigung der Verwaltung und den Gerichten überlassen, siehe Schick, DVBl. 62, 774 f.. Freudling, BayVB1. 75, 467 ff., hat versucht, eine dem Abwägungsgebot und diesen Bedenken Rechnung tragende Lösung aufzuzeigen. Danach hat die gebotene Abwägung keinen Einfluß auf die Höhe der für ein bestimmtes Interesse zu zahlenden Entschädigung. Aus ihr ergeben sich lediglich zu entschädigungspflichtigen Interessen selbst.

Das Prinzip der Verkehrswertentschädigung wird schließlich durch die Rechtsprechung gestützt, die die Enteignung als eine Maßnahme definiert, die dem einzelnen im Vergleich zu Trägern gleicher Rechtsgüter ein besonderes Opfer auferlegt. Diese Abgrenzung beruht auf dem Gedanken der Gleichbehandlung. Gleichheit kann bei Maßnahmen mit Enteignungscharakter aber nur dadurch wieder hergestellt werden, daß die Entschädigung einen vollen Wertausgleich gewährt. Die formale Definition der Enteignung hat so eine formale Bemessung der Entschädigung zur Folge¹⁴⁹⁾. Wenn aus Überwiegenden öffentlichen Interessen ein Eingriff in den Bestand des Eigentums¹⁵⁰⁾ zulässig ist, so soll wenigstens das Vermögen wertmäßig erhalten bleiben. Bei der Enteignung schlägt die Substanzgarantie in eine Wertgarantie um¹⁵¹⁾.

Aus dieser für den Enteignungspflichtigen günstigen Auslegung des Art. 14 Abs. III S. 3 GG kann die Forderung abgeleitet werden, daß der Zeitpunkt, der für die Ermittlung des Verkehrswertes des zu enteignenden Gegenstandes entscheidend ist, möglichst nahe an dem der Auszahlung der Entschädigung liegt. Die Entschädigung muß darüberhinaus grundsätzlich in einem engen zeitlichen Zusammenhang mit der Enteignung erfolgen¹⁵²⁾. Liegt zwischen der Ausführung des Enteignungsbeschlusses und der Entschädigungsleistung ein größerer Zeitraum, so kann die Entschädigung ihre Ersatzfunktion jedoch immer noch erfüllen, wenn eine Verzinsung, d.h. ein Ausgleich für die Vorenthaltung, erfolgt¹⁵³⁾.

Damit garantiert auch Art. 14 Abs. III S. 3 GG keine vorgängige Entschädigung. Es ist zulässig, zumindest eilbedürftige Maßnahmen bereits zu einem Zeitpunkt durchzuführen, zu dem noch keine Möglichkeit besteht, die Höhe des Entschädigungsbetrages endgültig festzusetzen.

149) Schulthes, S. 76 ff..

150) Zur Bestandsgarantie siehe BVerwG, DVBl. 71, 186 (188).

151) Jung, NJW 67, 231 (232).

152) Spanner, Festschrift für Jellinek, S. 469 (483).

153) Unter diesen Voraussetzungen läßt auch Jung, NJW 67, 231 (233), eine Ausnahme von dem Grundsatz zu, daß die Entschädigung zum Zeitpunkt des Eingriffs zur Verfügung stehen muß.

Kapitel: Probleme des Enteignungsverfahrens

I. Grundsatzproblematik

Nachdem die wichtigsten materiellrechtlichen Vorfragen behandelt sind, ist zu untersuchen, wie das schon immer mit besonderen förmlichen Garantien ausgestattete Enteignungsverfahren am zweckmäßigsten gestaltet werden kann.

Die Grundsatzproblematik lautet:

Soll das Verfahren in mehrere Abschnitte unterteilt werden, die jeweils mit gesondert anfechtbaren Beschlüssen enden, oder soll in einem Enteignungsbeschuß über alle Zulässigkeits- und Entscheidungsfragen entschieden werden? Beide Verfahrensalternativen wurden bereits mit vielen Varianten im Detail in der Praxis erprobt. Ihre Vor- und Nachteile liegen auf der Hand:

Teilentscheidungen, die für den Antragsteller positiv ausfallen schaffen (zumindest dann, wenn sie mit Präklusionswirkung ausgestattet sind) gesicherten Boden für die nachfolgenden Verfahrenabschnitte¹⁵⁴). Die Möglichkeit, diese Verwaltungsakte anzufechten, führt jedoch in vielen Fällen dazu, daß der Abschluß des Verwaltungsverfahrens erheblich verzögert wird. Schließlich ist die Enteignungsbehörde regelmäßig gezwungen, den auf einer Vorentscheidung aufbauenden Beschuß zurückzustellen, bis der Streiter über ihre Rechtmäßigkeit durch ein rechtskräftiges Urteil beendet wurde. Für nicht wenige Antragsteller kommt ein Enteignungsbeschuß, dem ein zeitraubendes Verfahren vorausgeht, zu spät. Diese werden deshalb gezwungen, überhöhte Entschädigungsangebot abzugeben.

II. Die Trennung des Verfahrens zur Feststellung der Abtretungspflicht vom Entschädigungsverfahren

Die erwähnten Nachteile mehrstufiger Entscheidungen treten allerdings dann nicht auf, wenn ein Enteignungsbeschuß dem weiteren Verfahren lediglich die Ermittlung der Entschädigung vorbehält. In diesem Fall kann das Entschädigungsverfahren unmittelbar nach

¹⁵⁴) Nach Weyreuther, DVB1. 72, 93 (99 f.), löst jede zwischen- oder vorgeschaltete förmliche Entscheidung eine Anfechtungslast aus.

Erlaß des Abtretungsbeschlusses¹⁵⁵⁾ eingeleitet bzw. fortgesetzt und jederzeit abgeschlossen werden. Der Beschluß, der die Entschädigung festsetzt, stellt auch nicht in einem weiteren Sinn einen Vollzug, sondern nur eine im Hinblick auf die Entschädigungsgarantie des Grundgesetzes notwendige Ergänzung des Abtretungsbeschlusses dar. Die Entscheidung über die Entschädigungsfrage kann sich lediglich als gegenstandslos erweisen, wenn die Zulässigkeit der Enteignung im Vor- oder im gerichtlichen Verfahren verneint wird. Dieses Risiko geht die Enteignungsbehörde aber auch beim einheitlichen Enteignungsbeschluß ein.

An einer Vorabentscheidung über die Abtretungspflicht besteht insbesondere bei Eröffnung des sog. zweispurigen Rechtsweges ein erhebliches Interesse. Die Zivilgerichte, vor denen nach Art. 14 Abs. III S. 4 GG der Streit über die Höhe der Entschädigung auszutragen ist, müssen nach Eingang einer entsprechenden Klage das Verfahren ohnehin aussetzen, bis ein unanfechtbarer Abtretungsbeschluß vorliegt¹⁵⁶⁾.

Zudem schafft die Enteignungsbehörde mit einer Entscheidung über die Zulässigkeit der Enteignung, die sie mit einer nur vorläufigen Regelung der Entschädigungsfrage verbindet, eine wesentliche Voraussetzung für den Erlaß einer vorzeitigen Ausführungsanordnung (vergl. z.B. § 117 Abs. I S. 1 i.V.m. § 112 Abs. II BBauG). Diese Maßnahme erlaubt es, den Zeitpunkt des Vollzugs der Enteignung vorzuverlegen.

Diese Vorteile kommen nur dann zum Tragen, wenn die Zulässigkeit der Enteignungsmaßnahme ebenso umstritten ist wie die Höhe der Entschädigung. Es sollte deshalb in das Ermessen der Enteignungsbehörde gestellt werden, ob sie Entschädigungsprobleme beim Erlaß des Abtretungsbeschlusses zunächst noch ganz oder teilweise ausklammert oder nicht¹⁵⁷⁾.

155) Unter dem Abtretungsbeschluß wird im folgenden in Anlehnung an die Terminologie des früheren Bayerischen Gesetzes über die Enteignung aus Gründen des Gemeinwohls (vergl. Art. 10) eine Entscheidung der Enteignungsbehörde verstanden, in der die Zulässigkeit der Enteignung, nicht aber Art und Umfang der Entschädigung, festgestellt wird. Dieser Begriff ist allerdings insofern etwas ungenau, als die durch die Enteignung zu bewirkende Rechtsänderung keinesfalls immer im Übergang einer Rechtsposition vom Antragsteller auf den Enteignungspflichtigen besteht.

156) § 50 Abs. II HesseEG läßt die Zivilklage schon gar nicht zu, solange Teil A des Enteignungs- oder Besitzzeinweisungsbeschlusses noch nicht unanfechtbar ist.

157) Für eine fakultative Trennung des Verfahrens spricht sich auch Lechner, DÖV 50, 298 (304), aus. Nach § 112 Abs. II BBauG und Art. 30 Abs. II BayEG hat die Enteignungsbehörde auf Antrag eines Beteiligten vorab über den Übergang oder die Belastung von Rechten zu entscheiden. Ein nachträgliches Entschädigungsfestsetzungsverfahren sahen zwingend das BayZAG und das BayGEG vor.

III. Die Aufspaltung des Verfahrens zur Feststellung der Abtretungspflicht

Die vielfältigen Möglichkeiten einer weiteren Aufspaltung des Enteignungsverfahrens wurden bereits an Hand des Preussischen Enteignungsgesetzes v. 11. 6. 1874 aufgezeigt¹⁵⁸⁾. Von den dort vorgesehenen vier Abschnitten bei der Prüfung der Abtretungspflicht haben nur zwei Eingang in neuere Gesetze gefunden: das Vorverfahren vor einer höheren Behörde, das zu einer sog. Enteignungsanordnung führt (vergl. z.B. die Königliche Verordnung nach § 2 PrEG), sowie das - jetzt einheitliche - Planfeststellungsverfahren.

Eine größere Bedeutung kommt heute nur noch dem Planfeststellungsverfahren zu, das in zwei Erscheinungsformen auftritt: als fakultatives enteignungsrechtliches Planfeststellungsverfahren und als selbständiges Verfahren außerhalb des Enteignungsverfahrens.

Der außerenteignungsrechtliche Planfeststellungsbeschluß ersetzt sämtliche zur Ausführung eines Vorhabens erforderlichen öffentlich-rechtlichen Genehmigungen, Zustimmungen usw. (zur Konzentrationswirkung siehe z.B. § 18 b Abs. I FStrG, § 75 Abs. I VwVfG). Er hat sich als eine Maßnahme, die auch außerhalb des Enteignungsrechts wesentliche Funktionen erfüllt, bewährt. Im folgenden wird deshalb nur das Verhältnis zwischen dem Planfeststellungsverfahren und dem Enteignungsverfahren dargestellt. Dagegen sind das Vorverfahren und das enteignungsrechtliche Planfeststellungsverfahren auch auf ihre Zweckmäßigkeit hin zu überprüfen.

158) Siehe S. 43.

1. Das Verhältnis zwischen dem außerenteignungsrechtlichen
Planfeststellungsverfahren und dem Enteignungsverfahren

a) Bedeutung und Umfang der Bindungswirkung

Im Planfeststellungsverfahren nach dem Preußischen Enteignungsgesetz wurde unzweifelhaft darüber entschieden, ob die schon bei der Planung relevanten Voraussetzungen der vorgesehenen Enteignung vorliegen.

Bei den außerenteignungsrechtlichen Planfeststellungsverfahren, die in den verschiedenen Spezialgesetzen¹⁵⁹⁾ und neuerdings in den Verwaltungsverfahrensgesetzen¹⁶⁰⁾ geregelt sind, wird diese Funktion allein aus der Stellung der einschlägigen Vorschriften nicht mehr deutlich. Da die genannten Gesetze Einwendungen gegen die festzustellenden Pläne, die sich auf die Eigentumsgarantie des Grundgesetzes stützen, auch nicht besonders erwähnen, lehnte das Bundesverwaltungsgericht noch in seinem Urteil v. 30. 4. 1969¹⁶¹⁾ Auswirkungen des Art. 14 GG auf das Planfeststellungsverfahren ausdrücklich ab und forderte lediglich, die Planfeststellungsbehörde müsse sich bei der Ausübung ihres (weiten) planerischen Ermessens am allgemeingültigen Grundsatz der Verhältnismäßigkeit orientieren.

Dagegen sprach der Bayerische Verwaltunggerichtshof in einer Entscheidung v. 7. 6. 1967¹⁶²⁾ dem Planfeststellungsbeschluß nach dem Fernstraßengesetz selbst enteignende Wirkung zu. Die Behauptung, der Planfeststellungsbeschluß ersetze die Enteignungsentscheidung in ähnlicher Weise wie sonstige Genehmigungen und Erlaubnisse nach § 17 Abs. I FStrG a.F. (jetzt 18 b), wurde auf die Bindung der Enteignungsbehörde an den Plan (§ 19 Abs. II FStrG) gestützt.

159) §§ 17 ff. FStrG, §§ 28 ff. PBefG, §§ 14 ff. WaStrG.

160) §§ 72 ff. VwVfG, Art. 72 ff. BayVwVfG.

161) BVerwG, DÖV 70, 64 f.. Ebenso: OVG Lüneburg, NJW 67, 2355 f.; Sieder-Zeitler, Rd.Nr. 6 ff. zu Art. 36 BayStrG.

162) VerwRspr 16, 469 (482).

Das Verwaltungsgericht Frankfurt wollte der Enteignungsbehörde in einem älteren Urteil¹⁶³⁾ im Hinblick auch auf § 19 Abs. I S. 2 und 3 FStrG lediglich noch die Befugnis zusprechen, nachzuprüfen, ob für die Ausführung des Bauvorhabens die Durchführung der festgelegten Enteignung noch notwendig ist.

Ein Blick auf den Inhalt des Planfeststellungsbeschlusses zeigt, daß beide Standpunkte nicht richtig sein können¹⁶⁴⁾. Dieser legt den Standort bzw. die Linienführung sowie die nähere technische Ausgestaltung eines Vorhabens fest. Darüberhinaus bejaht er die Notwendigkeit der sofortigen¹⁶⁵⁾ Ausführung des Vorhabens¹⁶⁶⁾. Letzteres folgt aus § 19 Abs. I S. 2 FStrG. Danach kann im Rahmen des Enteignungsverfahrens nur noch die Frage aufgeworfen werden, ob zur Ausführung speziell Enteignungen erforderlich sind.

Diese Entscheidungen sind nach § 19 Abs. II FStrG für die Enteignungsbehörde deshalb bindend, weil zwei Behörden nicht die

163) Urt. v. 10. 4. 1963, DVBl. 64, 158.

164) Vergl. die ausführliche Behandlung dieses Problemkreises bei Blümel, § 13.

165) Dem steht nicht entgegen, daß in der Praxis Pläne z.B. im Hinblick auf unvorhersehbare konjunkturpolitisch bedingte Investitionsprogramme "auf Vorrat" festgestellt werden. Der Zeitpunkt der Ausführung bleibt bei Erlaß des Planfeststellungsbeschlusses allein deshalb offen, weil für die als notwendig erachtete Investition vorübergehend die Finanzierung noch nicht gesichert ist. Im Enteignungsverfahren kann folglich nicht mehr eingewendet werden, die Ausführung des Vorhabens sei nicht erforderlich. Anders verhält es sich mit der Behauptung, eine Enteignung sei zur Planverwirklichung noch nicht erforderlich. Diese hält auch Bielenberg, DVBl. 64, 501 (504), unter bestimmten Umständen für beachtlich.

166) Im Ergebnis ebenso: BVerwG, DVBl. 69, 360 (361) und DÖV 75 606 f.; Sieder-Zeitler, Rd.Nr. 8 zu Art. 36 BayStrWG. Molodovsky, Anm. 2.4.1.1 zu Art. 3 BayEG, verlangt, daß auf Grund der Planfeststellung zivilrechtliche Ansprüche auf Unterlassung ausgeschlossen sind.

Befugnis haben können, dieselben Fragen nacheinander unterschiedlich zu beantworten.

Angesichts des Umfangs der Bindungswirkung kann die Enteignungsbehörde Enteignungsanträge nicht mehr mit der Begründung ablehnen

- das festgestellte Vorhaben (und damit die Enteignung) diene nicht dem Wohle der Allgemeinheit;
- eine andere Gestaltung des Vorhabens erlaube den Rückgriff auf Grundstücke des Antragstellers, einen freihändigen Erwerb fremder Grundstücke oder erfordere nur Enteignungsmaßnahmen, die die betroffenen Rechtsinhaber wirtschaftlich weniger schwerwiegend treffen¹⁶⁷⁾.

Da diese Zulässigkeitsvoraussetzungen der Enteignung aber nicht gänzlich ignoriert werden dürfen, bleibt nur eine Möglichkeit; Soweit die Enteignungsbehörde aufgrund bindender Festsetzungen im Planfeststellungsbeschluß enteignungsrechtliche Einwendungen nicht mehr berücksichtigen kann, sind diese bereits von der Planfeststellungsbehörde zu beachten. Eine verfassungskonforme Interpretation der §§ 17 ff. FStrG und entsprechender Vorschriften führt so zu einer Einschränkung des planerischen Ermessens¹⁶⁸⁾.

Der Hinweis des Bundesverwaltungsgerichts in seinem Urteil v. 30. 4. 69¹⁶⁹⁾ auf die Vielzahl der im Stadium der Planung auszugleichenden Interessen rechtfertigt es nicht, die Auswirkungen von Planungsentscheidungen bei der Bestimmung ihrer Zulässigkeitsvoraussetzungen außer Betracht zu lassen.

167) Die entsprechenden Konsequenzen aus der Bindungswirkung zieht jetzt allgemein Art. 28 S. 2 BayEG. Die Zulässigkeitsvoraussetzungen, denen die Enteignungsbehörde nicht mehr Rechnung tragen kann, werden näher im 2. Kapitel, Abschnitt I, 1 und 2 a (S. 27 ff.), behandelt.

168) Nach dem Urteil des BVerwG v. 14. 2. 1975, DÖV 75, 606, bedarf die straßenrechtliche Planung im Hinblick darauf, daß sie rechtsgestaltend in individuelle Rechtspositionen Dritter eingreift und Grundlage der zur Ausführung des Plans etwa notwendig werdenden Enteignungen ist, einer auch vor Art. 14 GG stehenden Rechtfertigung. Ähnlich bereits: Urt. des BVerwG v. 23. 10. 1968, DVBl. 69, 360 ff.; Urt. des BVerwG v. 11. 12. 1970, DVBl. 71, 186 (188); BayVGh, VerwRspr. 16, 469 ff.; BayVGh, BayVBl. 63, 191 (192); Köhler, DVBl. 63, 618 f.; Blümel, § 13 S. 49 ff. m.w.N..

169) DÖV 70, 64 f.. Nach den Urteilsgründen müssen weder Bebauungspläne noch Planfeststellungen den besonderen Anforderungen an die Zulässigkeit einer Enteignung genügen.

Die Enteignungsbehörde ist damit keineswegs auf einen entscheidungslosen Vollzug des Planfeststellungsbeschlusses beschränkt. Diesem kann weder entnommen werden, ob sich Enteignungen durch eine Umlage oder einen freihändigen Erwerb vermeiden lassen, noch geht aus ihm hervor, ob zur Ausführung des Vorhabens die Begründung obligatorischer oder beschränkt - dinglicher Rechte ausreicht¹⁶⁹⁾.

§ 19 Abs. I S. 3 FStrG bedeutet nicht, daß mit dem Erlaß des Planfeststellungsbeschlusses bereits abschließend über die Zulässigkeit von Enteignungsmaßnahmen entschieden ist. Entgegenlich ist nach dieser Vorschrift lediglich eine besondere Feststellung der "Enteignungswürdigkeit" eines Vorhabens nach dem Vorbild der Enteignungsanordnung nach § 2 PrEG.

c. Zur Zulässigkeit der Koppelung des Enteignungsbeschlusses an den Planfeststellungsbeschluß

Das Erkenntnis, daß bereits im Planfeststellungsverfahren Fragen der Zulässigkeit von Enteignungsmaßnahmen bei der späteren Ausführung des festzustellenden Vorhabens berücksichtigt werden müssen, liegt den Gedanken nahe, die erforderlichen Enteignungsbeschlüsse so mit dem Planfeststellungsbeschluß zu verbinden, daß die angestrebten Rechtsänderungen sofort nach dessen Unanfechtbarkeit kraft gesetzlicher oder behördlicher Anordnung eintreten können. Der erste Weg wurde in Hamburg bereits beschritten. Nach dem 2. Teil des dortigen Enteignungsgesetzes aus dem Jahre 1963 entsteht mit der Bekanntmachung der Rechtskraft personenbeförderungs- und straßenrechtlicher Planfeststellungsbeschlüsse, soweit sich diese auf unterirdische Verkehrsanlagen beziehen, kraft Gesetz eine öffentliche Last.

170) Gegen die Annahme eines entscheidungslosen Vollzugs wenden sich ausdrücklich: BVerwG, BayVBl. 63, 214; Blümel, § 13 S. 47 ff.. Zum Umfang der Bindungswirkung nehmen in ähnlicher Weise Stellung: BVerwG, DVBl. 69, 360 f.; Obermayer in: Staats- und Verwaltungsrecht in Bayern, S. 272; Kodal StrR, S. 182 f.; Marschall-Schroeter-Kastner, Rd.Nr. 4 zu § 19 FStrG; Sieder-Zeitler, Rd.Nr. 8 zu Art. 36 BayStrWG; Bielenberg, DVBl. 64, 501 (503); Weyreuther, DVBl. 72, 93 (100).

Diese Regelung wurde von Blümel¹⁷¹⁾ in dreierlei Hinsicht angegriffen:

Der Landesgesetzgeber sei nicht befugt, einem bundesrechtlich vorgesehenen Verwaltungsakt zusätzliche Wirkungen zuzuschreiben, insbesondere dann, wenn das Bundesrecht ein besonderes Enteignungsverfahren vorschreibe. Die Regelung, wonach der Betroffene erst nach 3 Jahren das Entschädigungsverfahren einleiten kann, verstoße gegen den Grundsatz der vorgängigen Entschädigung. Schließlich verletze die Koppelung Art. 14 GG, nachdem eine Prüfung, ob die Enteignung im Einzelfall tatsächlich erforderlich ist, im Planfeststellungsverfahren nicht erfolge.

Der erste Einwand stützt sich auf bundesrechtliche Vorschriften, deren Zweckmäßigkeit hier gerade untersucht werden soll. Er kann deshalb außer Betracht bleiben¹⁷²⁾.

Zum Grundsatz der vorgängigen Entschädigung wurde bereits ausgeführt, daß Art. 14 Abs. III S. 2 und 3 GG lediglich gebietet, als Entschädigung möglichst den Verkehrswert des zu enteignenden Gegenstands zu dem Zeitpunkt anzusetzen, an dem die Rechtsänderung eintritt. Für die Vorenthaltung der Entschädigung nach dem Vollzug der Enteignung muß ein angemessener Ausgleich erfolgen. Selbst wenn in Ausnahmefällen nur eine vorgängige Entschädigung ihrer Ersatzfunktion gerecht wird, weil etwa ein Eingriff in einen Gewerbebetrieb zum Wegfall der Existenzgrundlage führt, spricht dies nur gegen die generelle Zulässigkeit einer dem Hamburger Enteignungsgesetz entsprechenden Lösung. In den von dessen 2. Teil erfaßten Fällen werden die Möglichkeiten der Nutzung der betroffenen Grundstücke meist nicht beeinträchtigt. Der Umfang des Entschädigungsanspruches hängt im übrigen vom Ausmaß der mit dem Betrieb der Verkehrsanlagen verbundenen Störungen ab, die erst geraume Zeit nach ihrer Inbetriebnahme zuverlässig beurteilt werden können.

Die von Blümel behauptete Verkürzung des Grundrechtsschutzes tritt nur dann ein, wenn mit dem Wegfall eines gesonderten Ent-

171) Blümel, § 14 und DVBl. 64, 905 ff..

172) Siehe dazu BVerwG, BayVBl. 66, 22 ff. und Bielenberg, DVBl. 64, 907 ff..

eignungsverfahrens auch der Ausfall der Prüfung der normalerweise erst im Enteignungsverfahren zu erhebenden enteignungsrechtlichen Einwendungen verbunden ist. Das ist zumindest teilweise die unvermeidbare Folge eines Planfeststellungsbeschlusses mit unmittelbar enteignender Wirkung. Die Planfeststellungsbehörde kann zwar theoretisch ihre Entscheidung so lange zurückstellen, bis feststeht, daß in allen Fällen dem Verhandlungsgebot Rechnung getragen wurde. Die Bereitschaft einzelner Betroffener, die benötigten Rechte freiwillig einzuräumen, kann sie jedoch nicht berücksichtigen¹⁷³⁾. Unmöglich ist auch eine Differenzierung bezüglich des rechtlichen Umfangs und der Dauer der enteignenden Eingriffe.

Das verfassungsrechtliche Gebot, das Mittel der Enteignung nur als ultima ratio einzusetzen, zwingt zumindest dazu, den Planfeststellungsbeschluß durch eine Liste der verschiedenen (noch) zwangsweise zu begründenden Rechte zu ergänzen.

Auf eine besondere Ausführungsanordnung könnte in den Fällen nicht verzichtet werden, in denen der Plan nicht unmittelbar nach seiner Unanfechtbarkeit ausgeführt werden soll. Enteignungsmaßnahmen sind nicht ebenso wie Planfeststellungsbeschlüsse "auf Vorrat" zulässig¹⁷⁴⁾.

Die Zweckmäßigkeit eines so modifizierten einheitlichen Planfeststellungs- und Enteignungsverfahrens muß sehr in Frage gestellt werden. Das Instrument der Planfeststellung würde wegen Überlastung unbeweglich. Wie jedes Sammelverfahren birgt es die Gefahr der Blockbildung der betroffenen Bürger in sich, die auf den Einzelfall abgestellte Kompromisse erschwert und die Chancen für gütliche Einigungen mindert¹⁷⁵⁾.

173) Nach dem Hamburger Enteignungsgesetz erfolgt eine Zwangsbelastung auch dann, wenn die betroffenen Grundstückseigentümer freiwillig bereit sind, die benötigten Rechte einzuräumen. Siehe dazu Blümel, § 11 S. 34.

174) BVerwGE 2, 36 (39). Aus diesem Grund spricht sich auch Krimphove, ZRP 72, 136 (137) gegen eine Koppelung des Eigentumsübergangs an einen rechtskräftigen Plan aus.

175) Vergl. Haas, DVBl. 61, 257 (261).

- c) Konsequenzen für den frühestmöglichen Zeitpunkt der Eröffnung des Enteignungsverfahrens und des Erlasses des Enteignungsbeschlusses

Wird die Trennung von Planfeststellungs- und Enteignungsverfahren beibehalten, so bedeutet dies keineswegs, daß letzteres erst eingeleitet werden kann, wenn der Planfeststellungsbeschluß erlassen oder gar für sofort vollziehbar erklärt wurde.

Eine entsprechende Verfahrensvoraussetzung läßt sich nicht, wie von Blümel¹⁷⁶⁾ behauptet, aus dem Rechtsstaatsprinzip ableiten. Bei der Einleitung eines Verfahrens ist lediglich ein hinreichend bestimmter Verfahrensgegenstand erforderlich. Andernfalls würden Bürger rein auf Verdacht in ein Verfahren hineingezogen. Dieses könnte seine Aufgabe, rechtliches Gehör zu gewähren, nicht erfüllen. Ausreichend bestimmt ist der Gegenstand eines Enteignungsverfahrens bereits dann, wenn sich die Planfeststellungsbehörde nach verwaltungsinterner Abstimmung der öffentlichen Interessen für einen Plan entschieden hat und diesen zur Einsichtnahme auslegt (siehe § 73 Abs. III VwVfG). Die Einleitung des Enteignungsverfahrens bereits in diesem Stadium des Planfeststellungsverfahrens ermöglicht es, Fragen der Plangestaltung und der Planausführung mit den Betroffenen gleichzeitig zu erörtern. Dies ist schon deshalb zweckmäßig, weil die Probleme beider Verfahren einen engen Bezug aufweisen. Allein die Möglichkeiten eines freihändigen Erwerbs können zu einer bestimmten Gestaltung eines Vorhabens zwingen. Der Vorschlag, das Enteignungsverfahren gleichzeitig mit der Planauslegung einzuleiten¹⁷⁷⁾, geht noch über die Parallelvorschrift des § 109 Abs. II BBauG, die § 22 Abs. II StBfG a.F. ersetzt hat, hinaus. Das Bundesbaugesetz verzichtet nur bei der Eröffnung eines

176) Blümel, § 11 S. 39 (42). Nach Marschall-Schroeter-Kastner, Rd.Nr. 2.2 zu § 19 FStrG, folgt dies de lege lata aus § 19 Abs. I S. 2 FStrG. Zur Begründung dieser Auffassung könnte jedoch allenfalls der Wortlaut des § 19 Abs. II FStrG herangezogen werden. In Abs. I S. 2 ist nur von der Zulässigkeit der Enteignung, nicht aber vom Verfahren die Rede. Einen vollziehbaren Plan verlangt als Verfahrensvoraussetzung ausdrücklich § 14 Abs. II HessEG.

177) Nach der Vollzugsbekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums des Innern zum Bayerischen Enteignungsgesetz, MABl. 76, S. 154 (Rd.Nr. 21.3), soll die mündliche Verhandlung im Enteignungsverfahren anberaumt werden, wenn der Plan ausgelegt und mit den Beteiligten erörtert ist.

Enteignungsverfahrens zugunsten der Gemeinden auf das vorherige Inkrafttreten des Bebauungsplans. Ohne zwingenden Grund muß zudem die Erörterung der von den Beteiligten gegen den ausgelegten Entwurf erhobenen Bedenken und Anregungen abgewartet werden (§ 109 Abs. II Ziff. 2 BBauG).

Die frühzeitige Einleitung des Enteignungsverfahrens ermöglicht den Erlass des Enteignungsbeschlusses unmittelbar nach Abschluß des Planfeststellungsverfahrens¹⁷⁸⁾. Davon, daß dieser Zeitpunkt abgewartet werden muß, geht auch der Gesetzgeber aus. So ist nach § 19 Abs. I S. 2 FStrG die Enteignung zulässig, wenn sie zur Ausführung eines **f e s t g e s t e l l t e n** Bauvorhabens notwendig ist. Diese Regelung trägt der inneren Abhängigkeit beider Verwaltungsakte Rechnung.

Die herrschende Meinung¹⁷⁹⁾, der sich inzwischen auch einige Landesgesetzgeber ausdrücklich angeschlossen haben¹⁸⁰⁾, verlangt darüberhinaus einen vollziehbaren, d.h. unanfechtbaren oder für sofort vollziehbar erklärten, Planfeststellungsbeschuß. Sie räumt zwar ein, daß er als rechtsgestaltender Verwaltungsakt einer "Vollziehung" im engeren Sinn weder zugänglich noch bedürftig ist¹⁸¹⁾, weist aber gleichzeitig darauf hin, daß der Enteignungsbeschuß eben doch einen Schritt zur Ausführung des festgestellten Plans darstellt. Immer dann, wenn eine Gesamtmaßnahme stufenweise durch aufeinanderfolgende Verwaltungsakte verwirklicht wird, soll die im Verfahrensablauf spätere Entscheidung nicht ohne Rücksicht auf die Vollziehbarkeit der früheren ergehen dürfen. Andernfalls wird befürchtet, daß die Rechtsschutzfunktion des

178) In gleicher Weise ist es das Ziel des § 109 Abs. II S. 1 BBauG, das Verfahren so zu fördern, daß der Enteignungsbeschuß ergehen kann, sobald der Bebauungsplan rechtsverbindlich geworden ist (§ 109 Abs. II S. 2 BBauG).

179) BayVGH, BayVB1. 67, 390; Kodal, StrR, S. 183; Sieder-Zeitler, Rd.Nr. 17 zu Art. 40 BayStrWG. Siehe auch die Nachweise unter Fußnote 176.

180) § 32 Abs. I S. 2 NdsEG, Art. 28 S. 1 BayEG.

181) BVerwG, MDR 74, 167 (168).

Suspensiv-effektes könne durch Erlaß einer Reihe von Teilentscheidungen unterlaufen werden¹⁸²⁾.

Diese Gefahr läßt sich aber ausschließen, wenn sichergestellt ist, daß die abschließende Maßnahme erst vollzogen wird, wenn die vorhergehenden Teilentscheidungen vollziehbar sind. Dies ist gerade im Enteignungsrecht von Bedeutung.

Der Enteignungsbeschluß weist nämlich eine Besonderheit auf: die in ihm angeordnete Rechtsänderung kann erst nach Erlaß eines weiteren Verwaltungsaktes, der Ausführungsanordnung, eintreten. Dem Rechtsschutzbedürfnis des Enteignungspflichtigen wird deshalb noch Rechnung getragen, wenn erst die Vollzugsanordnung von einem vollziehbaren Plan abhängig gemacht wird¹⁸³⁾.

Dadurch würde jedoch ein Teil der Zulässigkeitsprüfung vom Hauptverfahren in das Nachverfahren verlagert, in dem bisher aus guten Gründen¹⁸⁴⁾ nur noch festzustellen ist, daß über die Rechtmäßigkeit der Enteignung bereits unanfechtbar entschieden und die Entschädigung geleistet wurde.

Die Forderung nach einem vollziehbaren Plan bei Erlaß des Enteignungsbeschlusses folgt damit zwar nicht einem zwingenden rechtsstaatlichen Gebot, wohl aber Zweckmäßigkeitserwägungen.

182) BVerwG, a.a.O.. Dieses Urteil nimmt unmittelbar allerdings nur zu den Voraussetzungen der vorzeitigen Besitzeinweisung Stellung.

183) Nach Blümel, § 11 S. 43, sind an den Enteignungsbeschluß die gleichen Anforderungen zu stellen, wie an die vorzeitige Besitzeinweisung. Dem steht entgegen, daß die Besitzeinweisung den Besitzübergang unmittelbar herbeiführt, also keine besondere Ausführungsanordnung kennt.

184) Die Ausführungsanordnung soll mit möglichst wenigen Entscheidungen verbunden sein, um eine Anfechtung von vornherein auszuschließen.

2. Besonderheiten bei Enteignungsverfahren, denen ein Bebauungsplan zugrunde liegt

Viele Enteignungsanträge stützen sich heute statt auf einen Planfeststellungsbeschluß auf einen Bebauungsplan. Beim Straßenbau stehen beide Planungsinstrumente sogar alternativ zur Verfügung (§ 17 Abs. III FStrG). Der wesentliche Unterschied besteht darin, daß Bebauungspläne als Satzungen, also als untergesetzliche Rechtsnormen, Planfeststellungsbeschlüsse aber als Verwaltungsakte ergehen.

Erstere sind ohnehin allgemeinverbindlich. Der ausdrücklichen Anordnung einer Bindungswirkung¹⁸⁵⁾ bedarf es folglich nicht. Eine Änderung der Planungsentscheidung kann die Enteignungsbehörde schon deshalb nicht vornehmen, weil Bebauungspläne durch die Gemeinden im eigenen Wirkungskreis aufgestellt werden. Über enteignungsrechtliche Einwendungen, die im Hinblick auf bindende Festsetzungen des Bebauungsplans im Enteignungsverfahren nicht mehr berücksichtigt werden können, muß bereits die Gemeinde bei Erlaß des Bebauungsplans entscheiden¹⁸⁶⁾.

Wie der Planfeststellungsbeschluß legt der Bebauungsplan den Standort bzw. die Linienführung sowie die räumlichen Grenzen enteignungswürdiger Vorhaben fest. Er trifft nicht nur eine Aussage über die künftig zulässige Nutzung der betroffenen Grundstücke, sondern bejaht auch die Notwendigkeit, sie diesem Verwendungszweck auch tatsächlich zuzuführen¹⁸⁷⁾. Nur wenn die vorgesehene Nutzung aus Gründen des Wohls der Allgemeinheit

185) Die Bindung der Enteignungsbehörde an die Festsetzungen des Bebauungsplans bejahen ausdrücklich: Heitzer-Österreicher, Anm. 2 a zu § 85 und Anm. 2 a zu § 87 BBauG; Kodal, StrR, S. 179; BGH, NJW 67, 2305 f..

186) Schrödter, Rd.Nr. 13 a zu § 40 BBauG; a.A.: BayVGH, BayVB1. 63, 191 (192); BVerwG, DÖV 70, 64 f..

187) A.A.: Molodovsky, Anm. 2.4.1.1 zu Art. 3 BayEG. Der BGH zitierte in einem Urteil v. 15. 6. 67, MDR 68, 126 f., beiläufig Schrödter, Rd.Nr. 2 zu § 87 BBauG, wonach im Rahmen des § 87 BBauG zu prüfen ist, ob "über das öffentliche Interesse an der Planung hinaus ein Zurücktreten des Eigentümers hinter das Gesamtwohl" erforderlich wird. Dabei wird übersehen, daß die Planung nicht Selbstzweck ist. Ein öffentliches Interesse an der Planung allein kann es nicht geben.

erforderlich ist, läßt sich rechtfertigen, daß der Bebauungsplan die Genehmigung von Anlagen, die einem anderen Zweck dienen, ausschließt und damit die Eigentümerbefugnisse beschränkt.

Bebauungspläne sollen dem längerfristigen Flächenbedarf für die verschiedensten Vorhaben Rechnung tragen.

Deshalb bleibt bei ihrem Erlaß dahingestellt, wann die Ausführung eines Projektes erforderlich ist¹⁸⁸⁾.

Diesen zeitlichen Aspekt hat die Enteignungsbehörde ebenso zu prüfen wie die Frage, in welchem rechtlichen Umfang dabei zwangsweise Rechte entzogen oder begründet werden müssen.

Von diesem Mindestumfang der Aufgaben der Enteignungsbehörde geht auch die Rechtsprechung aus¹⁸⁹⁾. Eine klare negative Abgrenzung der Prüfungskompetenz fehlt deshalb, weil Bebauungspläne als Rechtsnormen nicht unanfechtbar werden können. Festsetzungen, die gegen Art. 14 GG verstoßen, sind rechtswidrig und damit nichtig und können die Enteignungsbehörde nicht binden. Sie muß deshalb - wie später die Baulandkammer - jeweils incidenter prüfen, ob die Gemeinde von ihrem planerischen Ermessen rechtsfehlerfrei Gebrauch gemacht hat¹⁹⁰⁾. Einwendungen, die bereits bei der

188) Heitzer-Österreicher, Anm. 2 a zu § 87 BBauG; BGH, NJW 67, 2305 f..

189) BGH, DVBl. 67, 376 ff. und NJW 67, 2305 f.. Anders der bereits erwähnte Beschluß des BayVGh v. 18. 10. 62, BayVBl. 63, 191 f., in dem aber schon von der falschen Voraussetzung ausgegangen wird, mangels einer ausdrücklichen Vorschrift sei die Enteignungsbehörde an den Bebauungsplan nicht gebunden.

190) BGH, DVBl. 76, 776 f., MDR 68, 126 f. und DVBl. 67, 376 ff.; Marschall, 3. Aufl., Rd.Nr. 3.1 zu § 19 FStrG; Schrödter, Rd.Nr. 13 a f. zu § 40 BBauG; Schlichter-Stich-Tittel, Rd.Nr. 3 zu § 85 BBauG; Blümel, DÖV 65, 297 (298).

Aufstellung des Bebauungsplans zu beachten waren, können im Enteignungsverfahren erneut erhoben werden. Dies übersieht Kodal¹⁹¹⁾, der die Auffassung vertritt, über den in einem Bebauungsplan festgesetzten Verwendungszweck wie über das Ausmaß der z.B. für Verkehrsanlagen benötigten Flächen könne vor der Enteignungsbehörde nicht mehr verhandelt werden.

Die Vor- und Nachteile der gerade beim Straßenbau häufig alternativ zur Verfügung stehenden Planungsinstrumente liegen auf der Hand:

Planfeststellungsbeschlüsse können grundsätzlich erst nach Erschöpfung des Rechtsweges ausgeführt werden. Bebauungspläne sind mit der Bekanntmachung der rechtsaufsichtlichen Genehmigung wirksam. Da sie nicht unanfechtbar werden können, der Zeitablauf eine Rechtswidrigkeit also nicht heilt, bieten sie jedoch weniger festen Boden unter den Füßen. Es kann deshalb nicht überraschen, daß von einer Seite empfohlen wird, Enteignungen häufiger auf Bebauungspläne zu stützen¹⁹²⁾, während andere Bebauungspläne in Zukunft zum Teil als anfechtbare Verwaltungsakte ausgestaltet sehen wollen¹⁹³⁾.

Letzteres wäre allerdings unzulässig. Bebauungspläne ergehen nicht nur formell als Satzungen. Ihre Rechtsnormqualität folgt schon aus dem zumindest generellen Inhalt der

191) Kodal, StrR, S. 179.

192) Kommission zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse in den Gemeinden, Bundestagsdrucksache IV/2661, S. 160.

193) Siehe z.B. Krimphove, ZRP 72, 136 (137).

von ihnen getroffenen Regelungen¹⁹⁴⁾. Die Anwendung der Anfechtungsregeln beim Verwaltungsakt auf den Bebauungsplan würde dazu führen, daß künftigen Eigentümern, Pächtern usw. der von Art. 19 Abs. IV GG garantierte effektive Rechtsschutz vorenthalten wird. Sollen für ein Enteignungsverfahren unangreifbare Grundlagen geschaffen werden, bleibt nur die Möglichkeit, die für ein bestimmtes Projekt enteignungsrechtlich relevanten Feststellungen des Bebauungsplans nochmals qua Planfeststellungsbeschluß zu treffen. § 17 Abs. III FStrG dürfte dem nicht entgegenstehen, da diese Vorschrift nur regelt, wann eine ergänzende Planfeststellung ergehen muß.

Obige Überlegungen machen deutlich, daß auch beim Planfeststellungsbeschluß eine zeitlich unbegrenzte Geltung nicht unbedenklich ist. Beim Verwaltungsakt mit Dauerwirkung besteht die Gefahr einer nachträglichen Änderung der Sach- und Rechtslage. Unter Umständen entsteht dann ein Anspruch auf Rücknahme¹⁹⁵⁾. Dem wird jetzt von vornherein dadurch Rechnung getragen, daß Planfeststellungsbeschlüsse, mit deren Ausführung nicht innerhalb von fünf Jahren begonnen wird, automatisch außer Kraft treten¹⁹⁶⁾.

194) BVerwGE 11, 14 ff..

195) Eyermann-Fröhler, Rd.Nr. 33, Anh. zu § 42 VwGO.
Zur Pflicht, zumindest das Verfahren erneut aufzugreifen, siehe § 51 VwVfG.

196) § 75 Abs. IV VwVfG, § 18 b Abs. II FStrG.

3. Zur Zweckmäßigkeit eines enteignungsrechtlichen Planfeststellungsverfahrens

Die neuen allgemeinen Enteignungsgesetze der Länder sehen - in Anlehnung an das ehemalige Preußische Enteignungsgesetz - ein enteignungsrechtliches Planfeststellungsverfahren für die Fälle vor, in denen ein entsprechendes förmliches Verfahren nicht bereits in einem Spezialgesetz vorgeschrieben ist¹⁹⁷⁾. Ob die Abtretungspflicht stufenweise geprüft wird, entscheidet die Enteignungsbehörde im Einzelfall. Sachdienlich ist die gesonderte Planfeststellung im Hinblick auf den damit verbundenen Zeitverlust allenfalls dann, wenn bereits bei der Wahl des Standortes bzw. der Festlegung der Linienführung eines Vorhabens mehrere Alternativen in Frage kommen oder die Größe eines Projektes und damit der Flächenbedarf umstritten ist. Unter diesen Umständen lassen sich potentielle Enteignungspflichtige auf Verhandlungen über die Höhe der Entschädigung häufig gar nicht erst ein. Eine verbindliche Entscheidung über die in Anspruch zu nehmenden Grundstücke kann diese Bereitschaft wesentlich fördern und den endgültigen Enteignungsbeschluß überflüssig machen. Da Entschädigungsprobleme zunächst aber auch dadurch ausgeklammert werden können, daß vorab die Zulässigkeit der Enteignungsmaßnahmen insgesamt festgestellt wird, wäre es unzweckmäßig, etwa bei Vorhaben, die sich auf mehrere Grundstücke erstrecken, generell eine Planfeststellung vorzuschreiben¹⁹⁸⁾.

Im weiteren Verfahren hat ein enteignungsrechtlicher Planfeststellungsbeschluß die gleiche Bedeutung wie ein außerenteignungsrechtlicher¹⁹⁹⁾. Art. 41 Abs. I BayEG zeigt, daß ihm auch eine sog. Konzentrationswirkung zukommen kann.

197) Vergl. die fakultativen Planfeststellungsverfahren nach § 28 Abs. I RHPfEG, § 14 Abs. I HessEG, § 27 Abs. I NdsEG und Art. 40 BayEG.

198) Die Forderung, jedem Enteignungsverfahren einen der materiellen Rechtskraft fähigen Plan zugrunde zu legen, erhebt lediglich Krimphove, ZRP 72, 136 (137).

199) Blümel, § 7 S. 47.

4. Zur Zweckmäßigkeit eines Vorverfahrens

Das eigentliche Enteignungsverfahren wird dadurch eröffnet, daß ein Termin zur mündlichen Verhandlung mit den Beteiligten anberaumt wird (siehe § 109 Abs. I BBauG). Vorher prüft die Enteignungsbehörde die Vollständigkeit der vom Antragsteller eingereichten Unterlagen, ermittelt die Beteiligten und gibt ihnen sowie den Trägern öffentlicher Belange Gelegenheit zu Stellungnahme (§ 108 BBauG). Dieses vorbereitende Verfahren endet nur dann mit einer anfechtbaren Entscheidung, wenn der Enteignungsantrag sofort als offensichtlich unzulässig oder unbegründet abgelehnt werden kann²⁰⁰⁾.

Kann sich der Antragsteller nicht auf einen rechtsverbindlichen Plan stützen, wird die Enteignungsbehörde oft verpflichtet, die Weisung oder Zustimmung einer höheren Behörde einzuholen²⁰¹⁾. Die Mitwirkungsbehörde soll vorweg prüfen, ob unter Berücksichtigung der öffentlichen Interessen die "Enteignungswürdigkeit" des Vorhabens bejaht werden kann. Der Entwurf des Bundesenteignungsgesetzes sah die Übertragung dieser Aufgabe auf die Enteignungsbehörde selbst vor²⁰²⁾.

Die Zweckmäßigkeit dieser Verfahrensgestaltung hängt entschieden mit davon ab, ob die die Vorverfahren abschließenden Teilentscheidungen selbständig angefochten werden können. Dies soll zunächst für die sog. Enteignungsanordnung nach dem Vorbild des § 2 PrEG untersucht werden.

200) Die sofortige Ablehnung des Enteignungsantrages ist nicht nur in den gesetzlich ausdrücklich erwähnten Fällen (siehe § 106 Abs. II BBauG a.F.) zulässig. Vergl. BGH, DÖV 68, 64 f..

201) Siehe § 37 S. 2 BBahnG, § 11 Abs. I EnWG, § 1 Abs. III LBG, § 32 S. 2 PostVerwG, § 23 NdsEG. Ähnlich früher: § 2 PrEG, Art. XIV BayZAG, Art. 4 BayGEG, und § 106 Abs. I BBauG a.F.. Wie diese Beispiele zeigen, schließen sich förmliche Planung und Zustimmungsvorbehalt nicht immer gegenseitig aus. Zum Prüfungsgegenstand siehe 2. Kapitel, Abschnitt II 3 b.

202) § 57 a Entw. BEG.

a) Die Enteignungsanordnung nach § 2 PrEG

Abgesehen von den Fällen, in denen die höhere Behörde mehr als die Enteignungswürdigkeit eines Vorhabens prüft²⁰³⁾, wird vor allem in der Literatur bereits die Verwaltungsaktsqualität von Enteignungsanordnungen bestritten²⁰⁴⁾.

Nach Joachim²⁰⁵⁾ handelt es sich um behördeninterne Akte, vergleichbar mit Dienstanweisungen. Gleichzeitig schließt er sich der herrschenden Meinung²⁰⁶⁾ an, wonach die Enteignungsanordnung ein Enteignungsrecht des Antragstellers im Sinne zumindest eines verfahrensrechtlichen Anspruchs gegen die Enteignungsbehörde begründet. Beide Standpunkte sind jedoch unvereinbar.

Die Verleihung von Rechten setzt nach allgemeinen Grundsätzen den Erlass eines Verwaltungsaktes voraus²⁰⁷⁾.

203) Die Zustimmungserklärung nach dem Bremer Enteignungsgesetz v. 18. 7. 1899 kam bereits der endgültigen Planfeststellung gleich. Vergl. BVerwGE 2, 36 f.. Nach Art. XIV i. Verb. m. Art. IV Ziff. 2 BayZAG entschied die Regierung zugleich über Auflagen an den Träger des Vorhabens.

204) Joachim, DVBl. 59, 388 f. (zu § 2 PrEG); Jung, NJW 58, 1520 (1522) und Ruthowsky, NJW 68, 830 f. (zu § 1 Abs. III LBG); Schütz-Frohberg, Anm. 2 zu § 106 BBauG; Achterberg, DVBl. 60, 388 (zu § 37 BBahnG); Mayer in: Staats- und Verwaltungsrecht in Bayern, S. 586; Molodcovsky, Anm. 9.3 zu Art. 26 BayEG, unter Hinweis auf das Urteil des BayVGh v. 20. 11. 1972, BayVBl. 74, 43 ff..

205) A.a.O..

206) Siehe die Nachweise unter Fußnote 113, S. 41.

207) Nach Meyer-Thiel-Frohberg, Anm. 5 zu § 2 PrEG, handelt es sich bei der Enteignungsanordnung um einen begünstigenden Verwaltungsakt gegenüber dem Unternehmer. Schrödter, Rd.Nr. 3 zu § 106 BBauG, bejaht die Verwaltungsaktsqualität einer Entscheidung nach § 106 Abs. I BBauG a.F.. Zum gleichen Ergebnis kommt allgemein Wolff, VerwR III, S. 311.

Gewährt bereits das Gesetz dem Antragsteller subjektive Rechte²⁰⁸⁾, so stellt die höhere Behörde immer noch abschließend und für die Enteignungsbehörde bindend fest, ob ein enteignungswürdiges Vorhaben vorliegt. Diese Regelung erfüllt die Merkmale eines Verwaltungsaktes selbst dann, wenn sie - wie die Entscheidung nach § 106 BBauG a.F.²⁰⁹⁾ - den Betroffenen nur durch die Enteignungsbehörde bekanntgegeben wird.

Nach den von der Rechtsprechung entwickelten Grundsätzen zum mehrstufigen Verwaltungsakt²¹⁰⁾ genügt dafür zwar nicht, daß der Zustimmung usw. eine "gewisse Regelung materieller Art" zugrunde liegt; der von Schrödter²¹¹⁾ behauptete Unterschied zu den internen Mitwirkungsakten nach § 36 BBauG besteht jedoch darin, daß eine kongruente Prüfungszuständigkeit fehlt. Enteignungsanordnungen erfüllen eine eigene Rechtsanwendungsfunktion. Die Mitwirkungsbehörde gibt nicht nur lediglich unter internen Gesichtspunkten eine Beurteilungsgrundlage für die im Außenverhältnis ergehende Entscheidung ab²¹²⁾.

Gegen die Entscheidung der höheren Behörde kann nur derjenige klagen, der durch diesen Verwaltungsakt möglicherweise in seinen Rechten verletzt wird. Dies gilt auch im gerichtlichen

208) Siehe Seufert, Rd.Nr. 4 zu Art. XIV BayZAG, und die Ausführungen zur Rechtsstellung des Antragstellers im Enteignungsverfahren im 2. Kapitel, Abschnitt II.

209) Versagte die Oberste Landesbehörde die Zustimmung, so erhielten die Beteiligten davon nur durch die ablehnende Entscheidung der Enteignungsbehörde Kenntnis. Siehe Heitzer-Österreicher, 5. Aufl., Anm. d zu § 106 BBauG; Stadler-Baumgartner-Wiebel, Anm. zu § 106 BBauG. Nach erfolgter Zustimmung wurde ohne förmliche Zwischenentscheidung einfach das Enteignungsverfahren eingeleitet.

210) BVerwGE 16, 116 ff.; 22, 342 ff.; 28, 145 ff..

211) Schrödter, Rd.Nr. 2 zu § 106 BBauG; a.A. Heitzer-Österreicher, a.a.O..

212) Zu diesen Abgrenzungskriterien siehe Obermayer in: Staats- und Verwaltungsrecht in Bayern, S. 224.

Verfahren nach den §§ 157 ff. BBauG. Zwar kann die Bauankammer wegen § 161 Abs. I BBauG § 42 Abs. II VwGO nicht anwenden. Sie muß jedoch auch nach zivilprozessualen Grundsätzen prüfen, ob eine Beschwerde und damit ein Rechtsschutzbedürfnis vorliegt.

Die Verpflichtungsklage des Antragstellers im Enteignungsverfahren scheitert an diesen Prozeßvoraussetzungen nur dann, wenn sich dieser lediglich auf eine enteignungsrechtliche Generalklausel stützen kann. In diesen Fällen gewährt erst die Enteignungsanordnung selbst subjektive Rechte²¹³⁾. Dagegen kann aus Gesetzen, die einen Katalog zulässiger Enteignungszwecke oder gleichwertige differenzierte Zulässigkeitsvoraussetzungen enthalten, zumindest ein Recht auf ermessensfehlerfreie Entscheidung abgeleitet werden. Dieses ist durch die Weigerung der Mitwirkungsbehörde, der Einleitung des Enteignungsverfahrens zuzustimmen, eventuell verletzt²¹⁴⁾.

Die Zulässigkeit der Anfechtungsklage des potentiell Enteignungspflichtigen gegen die Enteignungsanordnung wird mit der Begründung verneint, die Abtretungspflicht stehe mangels Prüfung sämtlicher Zulässigkeitsvoraussetzungen zu diesem Zeitpunkt noch nicht endgültig fest; es fehle deshalb eine Beschwerde²¹⁵⁾.

213) Zur Rechtsstellung des Antragstellers im Enteignungsverfahren siehe die Ausführungen im 2. Kapitel, Abschnitt II. Der Entwurf eines Bundesenteignungsgesetzes sollte kein subjektives Enteignungsrecht schaffen. Folgerichtig verneinten die Verfasser allgemein eine Klagebefugnis (Begr. S. 321).

214) Der BGH, DÖV 68, 64 f., ging stillschweigend davon aus, daß eine Entscheidung nach § 106 Abs. II BBauG a.F. den Antragsteller beschwert. Im Ergebnis ebenso: Heitzer-Österreicher, 5. Aufl., Anm. 2 d zu § 106 BBauG; Seufert, Rd.Nr. 4 zu Art. XIV BayZAG.

215) Meyer-Thiel-Frohberg, Anm. 5 zu § 2 PrEG; Neufang, Grundstücksenteignungsrecht, S. 31 u. DVBl. 51, 108 ff.. Mit derselben Begründung wird teilweise bereits die Verwaltungsaktsqualität der Enteignungsanordnung verneint. Siehe BayVGh, BayVBl. 74, 43 ff.; OVG Berlin, DÖV 63, 356.

Wäre diese Argumentation richtig, müßten selbst Klagen gegen Planfeststellungsbeschlüsse als unzulässig abgewiesen werden. Auch sie stellen noch keinen endgültigen Titel für die Inanspruchnahme von Rechten bei der Ausführung von Vorhaben dar.

Den entscheidenden Gesichtspunkt sprach der Bayerische Verwaltungsgerichtshof in einem Urteil vom 20. 11. 1972²¹⁶⁾ an. Das Gericht stellte hilfsweise darauf ab, der Kläger könne alle Einwendungen noch bei der späteren Anfechtung des Zwangsbelastungsbeschlusses geltend machen. Ihm fehle für die Klage gegen die Enteignungsanordnung - im entschiedenen Fall handelte es sich um eine Weisung nach § 11 Abs. I EnWG - jedenfalls das Rechtsschutzbedürfnis.

216) BayVBl. 74, 43 ff.. Ähnlich die Überlegungen bei Blümel, § 7 S. 27, der allerdings für die Entscheidung nach § 1 Abs. III LBG zum gegenteiligen Ergebnis kommt. Sie soll deshalb anfechtbar sein, weil sie "faktisch präjudizierend" wirkt. Zur umstrittenen Rechtsschutzfrage bei mehrstufigen Verwaltungs- bzw. Planungsverfahren nimmt derselbe Verfasser in einem neueren Aufsatz, DVBl. 75, 695 ff., umfassend Stellung. Er weist dabei auf S. 703 vor allem darauf hin, daß der ausschließlich an der Entscheidung der letzten Stufe eines langen Planungsprozesses anknüpfende Rechtsschutz in den meisten Fällen zu spät kommt. Dies wird man in den Fällen, in denen der Enteignung nicht ohnehin ein Planfeststellungsverfahren vorausgeht, kaum behaupten können. Die Entscheidungen des BrVG, DVBl. 53, 697 ff., und des BVerwG, BVerwGE 2, 36 ff., zur Verleihung des Enteignungsrechts nach dem früheren Bremer Enteignungsgesetz sind deshalb nicht einschlägig, weil diese Maßnahme der endgültigen Planfeststellung gleichkam.

Daran ist richtig, daß der Enteignungspflichtige nicht allein durch die Bindung der Enteignungsbehörde an die Teilentscheidung der höheren Behörde beschwert wird. Ausschlaggebend ist vielmehr, ob durch die Enteignungsanordnungen Einwendungen präkludiert werden. Dafür spricht nicht nur die Bekanntgabe dieser Entscheidung, sondern auch die Tatsache, daß der Antragsteller spätestens zu diesem Zeitpunkt eine rechtlich geschützte Stellung erhält. Wenn diese im weiteren Verfahren nicht mehr in Frage gestellt werden kann, dann muß dies auch für den Grund der Verleihung eines Enteignungsrechts, die Feststellung der "Enteignungswürdigkeit" des geplanten Vorhabens, gelten.

Ein Bedürfnis für eine Klage bereits gegen die Enteignungsanordnung kann letztlich auch nicht deswegen geleugnet werden, weil der Gesetzgeber möglicherweise bei der Entscheidung oberster Verwaltungsbehörden eine größtmögliche Objektivität unterstellt²¹⁷⁾. Selbst wenn es richtig ist, daß die Einschaltung höherer Behörden dem Zweck dient, die Würdigkeit eines Vorhabens möglichst autoritativ und damit "prozeßsicher" feststellen zu lassen²¹⁸⁾, ist für die Annahme justizfreier Regierungsakte²¹⁹⁾ kein Raum. Diese staatspolitischen bzw. verfassungsrechtlichen Maßnahmen haben leitende Funktion und entziehen sich deshalb einer rechtlichen Bewertung²²⁰⁾. Enteignungsanordnungen erfüllen demgegenüber gesetzvollziehende Funktion. Die höhere Behörde wendet den zumindest über eine Generalklausel in die Enteignungsgesetze übernommenen verfassungsrechtlichen Begriff des "Wohls der Allgemeinheit" an.

217) Aus diesem Grund wird bei Meyer-Thiel-Frohberg, Anm. 5 zu § 2 PrEG, kein Bedürfnis gesehen, die Betroffenen bereits in diesem frühen Verfahrensstadium für klagebefugt zu halten.

218) Vergl. Begr. - Entw. BEG, S. 315.

219) Siehe die entsprechenden Überlegungen bei Joachim, DVBl. 59, 388 (390). und Ruthowsky, NJW 68, 830 f.. Ablehnend: Blümel, Bauplanfeststellung I, S. 38.

220) Eyermann-Fröhler, Rd.Nr. 35 f. zu § 42 VwGO.

Schon das auch von den Gerichten²²¹⁾ immer wieder betonte Interesse an einem effektiven, auf einen Instanzenzug konzentrierten Rechtsschutz legte es nahe, auf die Entscheidung oberster Staatsorgane über die Einleitung von Enteignungsverfahren zu verzichten. Hinzu kommt, daß die Vorstellung, diese hätten mangels einer näheren normativen Bestimmung der Enteignungszwecke an Stelle des Gesetzgebers eine politische Entscheidung zu treffen²²²⁾, in einem gewaltenteiligen Rechtsstaat überholt ist. Die neuerdings gegebene Begründung, angesichts der Schwere enteignender Eingriffe müsse durch Beteiligung höherer Exekutivorgane ein Höchstmaß an Rechtssicherheit gewährleistet werden²²³⁾, ist zumindest nicht zwingend. Einen Grundsatz, wonach mit der zunehmenden Bedeutung von Verwaltungsmaßnahmen auch die Zuständigkeiten auf höhere Ebene zu verlagern sind, gibt es nicht. Die Beachtung übergeordneter öffentlicher Belange können die zuständigen obersten Fachbehörden jederzeit über das allgemeine innerdienstliche Weisungsrecht sicherstellen. Die faktische Möglichkeit der Einflußnahme gewährleistet bereits eine durch Verwaltungsvorschrift begründete Informationspflicht.

Bei dieser Verfahrensgestaltung entfallen auch verfassungsrechtliche Bedenken²²⁴⁾ gegen Bundesgesetze, die, obwohl

221) BayVGH, BayVB1. 74, 43 (45). Siehe im übrigen die Nachweise bei Blümel, DVBl. 75, 695 (704).

222) Siehe S. 45 mit Fußnote 124.

223) Siehe die Nachweise unter Fußnote 125, S. 45.

224) Vergl. Begr.-Entw. BEG, S. 316 f..

sie von den Ländern auszuführen sind, die Mitwirkung von Bundesbehörden vorsehen.

b) Das Vorverfahren vor der Enteignungsbehörde

In den Gründen eines Urteils vom 28. 9. 1967²²⁵⁾ hielt es der Bundesgerichtshof für angezeigt, Rechtsinhaber möglichst vor Nachteilen zu bewahren, die für sie mit der Einleitung von Enteignungsverfahren verbunden sind. Dieser Gesichtspunkt legt es nahe, den Behördenstreit so zu verselbständigen, daß die Enteignungsbehörde vor der Ladung zur mündlichen Verhandlung den Ausgleich der öffentlichen Interessen vornimmt. Einen entsprechenden Vorschlag enthielt bereits § 57 a des Entwurfs eines Bundesenteignungsgesetzes aus dem Jahr 1958.

Die Frage, ob einem konkreten Vorhaben öffentliche Belange entgegenstehen, ist natürlich bereits entschieden, wenn der Enteignungsantrag auf einen Planfeststellungsbeschluß oder eine gleichwertige Entscheidung gestützt werden kann. Im Hinblick auf eventuelle Klagemöglichkeiten Beteiligter sollte das Vorverfahren nur bei negativem Ausgang mit einer Sachentscheidung enden²²⁶⁾. Andernfalls hat die Enteignungsbehörde lediglich das eigentliche Enteignungsverfahren einzuleiten.

225) BGH, DÖV 68, 64 f..

226) Vergl. Begr.-Entw. BEG, S. 321.

IV. Weitere Vorschläge zur Gestaltung des Enteignungsverfahrens

1. Der Verzicht auf ein angemessenes Angebot vor Eröffnung des Enteignungsverfahrens

Bisher wurde als Voraussetzung für die Einleitung des Enteignungsverfahrens lediglich verlangt, daß ein ihm vorgeschaltetes außerenteignungsrechtliches Planfeststellungsverfahren bzw. ein Verfahren zum Erlaß eines Bebauungsplanes bis zur Auslegung des Planentwurfs gediehen ist. Nunmehr ist endgültig zu klären, ob bereits die Einleitung des Verfahrens und nicht erst der Enteignungsbeschluß ein angemessenes Angebot des Antragstellers voraussetzt. Das Bundesbaugesetz spricht diese Problematik in § 109 Abs. II Ziff. 2²²⁷⁾ jetzt ausdrücklich an und löst sie im Sinn der wohl herrschenden Meinung, wonach es sich um eine Verfahrensvoraussetzung handelt²²⁸⁾. "Verhandlungen nach § 87 Abs. II" sind gerade durch ein angemessenes Angebot gekennzeichnet.

Diese Regelung ist aus zwei Gründen problematisch: Zum einen zwingt sie die Enteignungsbehörde bereits vor Einleitung des ohnehin langwierigen Enteignungsverfahrens zu umfangreichen Vorprüfungen und führt so zu erheblichen Verzögerungen. Zum anderen ist die Enteignungsbehörde schlicht überfordert, wenn sie bereits vor Einleitung des Verfahrens entscheiden soll, ob ein Angebot in etwa dem Verkehrswert des zu enteignenden Gegenstandes entspricht. Schließlich treten hier meist die schwierigsten Probleme des Enteignungsverfahrens auf, die ohne Heranziehung von Sachverständigen kaum gelöst werden können.

227) Diese Vorschrift ersetzte § 22 Abs. II Ziff. 2 StBFG a.F.. Dort wurde die Erörterung der Möglichkeit eines freihändigen Erwerbs zu angemessenen Bedingungen verlangt.

228) Siehe die Nachweise unter Fußnote 83, S. 32.

Verfassungsrechtlich kann diese Verfahrensvoraussetzung deshalb nicht geboten sein, weil von der Enteignung als ultima ratio nicht darauf geschlossen werden darf, daß auch das Enteignungsverfahren nur als ultima ratio zulässig ist. In Verwaltungsverfahren wird die Zulässigkeit hoheitlicher Maßnahmen geprüft. Sie können eine positive Antwort auf Einzelfragen nicht bereits voraussetzen.

Auch im Enteignungsverfahren entfaltet das Verhandlungsgebot noch einen ausreichenden Einigungszwang, so daß sich Enteignungsbeschlüsse häufig erübrigen. Die Mitwirkung einer erfahrenen Behörde bei den Einigungsbemühungen dürfte diese Wirkung eher verstärken und den Verhandlungsabschluß beschleunigen.

2. Der Verzicht auf eine exakte Grundstücksvermessung vor Erlaß des Enteignungsbeschlusses

Wiederholt wurde von Praktikern beklagt, angesichts des Personalmangels bei den Vermessungsämtern verzögere sich der Enteignungsbeschuß oft allein deshalb, weil die Enteignungsbehörde nicht in der Lage sei, Teilflächen in einer den Anforderungen des Grundbuches entsprechenden Weise katastermäßig zu beschreiben²²⁹⁾ Nach Kodal²³⁰⁾ und der Sachverständigenkommission zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse in den Gemeinden²³¹⁾ ist eine Vermessung vor der Fertigstellung von Vorhaben ohnehin unzumutbar: bei den modernen Bauweisen werden vermarktete Grenzen ständig wieder verwischt; bei Straßenbauarbeiten sind gewisse Verschiebungen in der Linienführung unvermeidbar.

229) Kodal, StrR, S. 184; Krimphove, ZRP 72, 136 (137).

230) A.a.O..

231) Bundestagsdrucksache IV/2661, S. 165.

Der daraus abgeleiteten Forderung, eine Enteignung "dem Grunde nach" in dem Sinn zuzulassen, daß im Enteignungsbeschluß die Beschreibung der zu enteignenden Grundstücksteile auf Grund fester Merkmale in der Natur oder durch Bezugnahme auf die Eintragungen in einem Lageplan genügt, wurde nunmehr in Art. 31 Abs. II BayEG und § 113 Abs. IV BBauG in der seit dem 1. 1. 1977 geltenden Fassung Rechnung getragen. Der Enteignungsbeschluß ist in diesen Fällen nach Abschluß der Vermessung durch einen Nachtragsbeschluß zu ergänzen.

Die von Blümel²³²⁾ gegen diese Lösung angemeldeten Bedenken greifen nicht durch. Der Nachtragsbeschluß hat keineswegs nur noch den Zweck, einen inzwischen geschaffenen tatsächlichen Zustand nachträglich zu legalisieren. Sämtliche Enteignungsvoraussetzungen können bereits vor Erlaß des Enteignungsbeschlusses festgestellt werden. Die geringfügigen Ungenauigkeiten bei der Bezeichnung der letztlich benötigten Flächen haben keinen praktisch bedeutsamen Einfluß auf das Ergebnis der Prüfung, in welchem räumlichen Umfang eine Enteignung erforderlich ist.

Leider ist der Gesetzgeber im Bund und in Bayern bei der näheren Ausgestaltung der "Enteignung dem Grunde nach" auf halbem Wege stehen geblieben. Nach § 117 Abs. III BBauG und Art. 34 Abs. IV BayEG kann die Ausführungsanordnung erst ergehen, wenn der Nachtragsbeschluß erlassen - nicht aber unbedingt unanfechtbar - wurde. Damit besteht - vom Fall der vorzeitigen Besitzeinweisung abgesehen - auch in Zukunft keine Möglichkeit, mit den Bauarbeiten zu beginnen, bevor die Ergebnisse der Vermessung vorliegen. Ein entscheidender Zeitgewinn wird somit nicht erzielt.

Tatsächlich steht eine den grundbuchrechtlichen Anforderungen nicht genügende Bezeichnung von Grundstücksflächen einer Ausführungsanordnung nicht entgegen. Der Rechtsübergang vollzieht sich ohnehin außerhalb des Grundbuchs und ungeachtet privatrechtlicher Formerfordernisse. Bis zur Berichtigung des Grundbuchs nach dem Vorliegen eines unanfechtbaren Nachtragsbeschlusses kann ein gutgläubiger Erwerb jederzeit durch eine Vormerkung ausgeschlossen werden.

Unschädlich ist auch, daß zunächst eine exakte Berechnung der Enteignungsentschädigung ausscheidet.

232) Blümel, § 12 S. 18 f..

Von der Enteignung "dem Grunde nach" wird nur in Eilfällen Gebrauch gemacht werden. Dann ergeht in der Regel auch eine vorzeitige Ausführungsanordnung, bei der sich die Enteignungsbehörde mit einer vorläufigen Regelung der Entschädigungsfrage begnügen kann.

3. Zuständigkeitsprobleme

Bei den bisherigen Vorschlägen für eine zweckmäßigere Gestaltung des Enteignungsverfahrens wurde stillschweigend davon ausgegangen, daß entsprechend dem Grundsatz der Gewaltenteilung auch in Zukunft Verwaltungsbehörden das Verfahren durchführen. Dies ist schon deshalb sachgerecht, weil bei der Prüfung der Zulässigkeit der Enteignung nicht nur Rechtsfragen, sondern auch planerische Ermessenserwägungen eine Rolle spielen. Selbst in Frankreich, wo die Gerichte traditionell als Hüter des Privateigentums angesehen werden, obliegt den Richtern lediglich die Anordnung des Eigentumsübergangs und die Festsetzung der Entschädigung, nicht aber die Beurteilung des Vorhabens in materiell-rechtlicher Hinsicht.

Für die Übernahme dieser Zuständigkeitsregelung spricht lediglich, daß gerichtliche Entscheidungen den Anschein größerer Objektivität haben und Enteignungspflichtige deshalb wahrscheinlich seltener Rechtsmittel einlegen würden.

Das Verwaltungsverfahren selbst würde nicht entscheidend entlastet, nachdem die Höhe der angemessenen Entschädigung im Hinblick auf das Verhandlungsgebot schon bei der Zulässigkeitsprüfung nicht außer Betracht bleiben darf. Außerdem verbietet es die allgemein beklagte Überlastung der Gerichte, den Organen der Rechtsprechung ohne zwingenden Grund auch noch Verwaltungsaufgaben zu übertragen. Diese könnten den zusätzlichen Arbeitsanfall allenfalls dann bewältigen, wenn besondere Spruchkörper gebildet und diesen flexible Verfahrensvorschriften an die Hand gegeben würden. Die Gerichtsorganisation und das Prozeßrecht würden dadurch noch komplizierter.

Im Rahmen der Diskussion über die Reform des Enteignungsrechts wurde die Übertragung von Kompetenzen in Enteignungssachen von den Behörden auf die Gerichte nie ernsthaft erwogen. Gefordert wurde lediglich eine Konzentration aller Enteignungsverfahren bei einer Behörde. Die gesetzgebenden Organe waren übereinstimmend der Auffassung, daß der frühere Vollzug der Enteignungsgesetze durch die verschiedenen Behörden der inneren Verwaltung der

angesichts der komplizierten Materie notwendigen Spezialisierung der Enteignungsreferenten im Wege stand²³³⁾. Nach Auffassung der Bayerischen Staatsregierung²³⁴⁾ besteht diese Möglichkeit jetzt auch bei den Kreisverwaltungsbehörden, wenn diesen grundsätzlich alle Enteignungssachen übertragen werden. Dort stehen nach dem Abschluß der Kreisgebietsreform mehrere juristische Staatsbeamte zur Verfügung. Die Chance, sämtliche Enteignungsanträge von einem höheren Beamten bearbeiten zu lassen, wurde in den Landratsämtern jedoch kaum genutzt. Keiner der juristischen Staatsbeamten befaßt sich gerne mit dieser Materie, die so schwierig ist, daß Beamte des gehobenen Dienstes beim Gesetzesvollzug nicht mit herangezogen werden können. Außerdem wäre die zeitliche Beanspruchung so groß, daß der Enteignungsreferent nicht noch nebenbei die Aufgaben eines Abteilungsleiters wahrnehmen könnte. Folglich teilten sich die höheren Beamten den Vollzug der Enteignungsgesetze unter dem Gesichtspunkt des Sachzusammenhangs auf, d.h. der Leiter der Abteilung Sicherheit und Ordnung führt die Verfahren nach dem allgemeinen Landesenteignungsgesetz, der Leiter der Bauverwaltungsabteilung die nach dem Bundesbaugesetz usw. durch.

Die zugunsten der Landratsämter noch angeführte Ortsnähe²³⁵⁾ erspart war größere Dienstreisen und erleichtert angesichts der persönlichen Kontakte Vermittlungsversuche. Gleichzeitig zwingt sie aber auch zu weitgehender Rücksichtnahme, da die Behörde von einem kommunalen Wahlbeamten geleitet wird, der das unpopuläre Instrument der Enteignung oft nur ungern einsetzt²³⁶⁾. In den Augen der Bürger, denen der Unterschied zwischen der Verwaltung des Landkreises und der unteren Staatsbehörde kaum geläufig ist, werden die Landratsämter häufig in eigener Angelegenheit tätig. Dies gilt erst recht für kreisfreie Städte²³⁷⁾. Die ständige Interessenkollision war sicher der Grund, weshalb der Bundesgesetzgeber bis zum Erlaß des Zuständigkeitslockerungsgesetzes v. 10. 3. 1975 zwingend vorgeschrieben hatte, daß die Enteignungsverfahren nach dem Bundesbaugesetz von den höheren Verwaltungsbehörden durchzuführen sind (§§ 104 Abs. I, 147 Abs. II S. 2 BBauG a.F.).

233) Siehe Begr. NdsEG, Landtagsdrucksache 7/979, S. 35, und Marschall, 3. Aufl., Rd.Nr. 7.4 zu § 19 FStrG.

234) Begr. BayEG, Senatsdrucksache 125/73, S. 26.

235) Vergl. Heitzer-Österreicher, Anm. 1 zu § 104 BBauG; Begr. BayEG a.a.O..

Für diese Zuständigkeitsverteilung spricht, daß die staatlichen Mittelbehörden regelmäßig auch Planfeststellungsbehörde sind. Wenn - wie vorgeschlagen²³⁸⁾ - Enteignungsverfahren schon vor dem Erlaß der Planfeststellungsbeschlüsse eröffnet werden, müssen beide Verfahren koordiniert werden. Dem kann bei einer Doppelzuständigkeit am ehesten Rechnung getragen werden.

Es wäre deshalb sicher besser gewesen, die Parlamente und Regierungen hätten dem unter dem Stichwort "Funktionalreform der Verwaltung" gegebenen Versprechen, Zuständigkeiten von oben nach unten zu verlagern, nicht ausgerechnet auf dem Gebiet des Enteignungsrechts Taten folgen lassen²³⁹⁾.

~~----- Kapitel: Prozesse beim Vollzug von Enteignungsmaßnahmen -----~~

I. Die Ausführung des Enteignungsbeschlusses

1. Besonderheiten beim Vollzug der Enteignung

Enteignungsbeschlüsse weisen beim Vollzug zwei Besonderheiten auf: Zum einen kann die sofortige Vollziehung dieses Verwaltungsaktes nicht angeordnet werden. Die Spezialvorschriften über die sofortige Besitzeinweisung schließen den Rückgriff auf die allgemeine Regelung in § 80 Abs. II Ziff. 4 VwGO aus.

Zum anderen führen Enteignungsbeschlüsse die notwendigen Rechtsänderungen auf, ohne sie unmittelbar selbst anzuordnen. Die im Enteignungsbeschluß bezeichneten Rechte werden erst durch einen ergänzenden Bescheid, die Ausführungsanordnung übertragen, begründet oder vernichtet.

Da sich die Rechtsänderung kraft hoheitlicher Anordnung vollzieht, kommt es auf privatrechtliche Voraussetzungen, wie die Eintragung von dinglichen Rechten ins Grundbuch, nicht an. Letzteres wird lediglich berichtet²⁴⁰⁾.

236) Die Gefahr einer Politisierung sehen auch Lechner, DÖV 50, 298 (1977); vgl. Biele, Landtagsdrucksache 7/909, S. 4.

237) Die Gefahr, daß es zu selbstbegünstigenden Handlungen der Gemeinden kommt, spricht Heitzer-Österreicher, a.a.O., an.

238) Siehe Abschnitt III 1 c dieses Kapitels mit Fußnote 177.

239) Die Zuständigkeit der höheren Verwaltungsbehörde behielten Hessen und Niedersachsen bei (vgl. §§ 11 Abs. I HesseEG, 19 Abs. I NdsEG).

240) BayObLG, BayVB1. 72, 613.

Selbst die Ausführungsanordnung nach bayerischem Recht²⁴¹⁾ überträgt außer dem Recht auch den Besitz²⁴²⁾. Damit genießt der Enteignungsbegünstigte selbst dann den zivilrechtlichen Besitzschutz, wenn das Gesetz den Besitzübergang nur fingieren kann und dem Träger des Vorhabens die tatsächliche Gewalt i.S.d. § 854 Abs. I BGB erst mit Mitteln des Verwaltungszwangs verschafft werden muß.

Gegen die Ausführungsanordnung können keine Einwendungen mehr erhoben werden, die bereits durch Rechtsmittel gegen den Enteignungsbeschluß geltend gemacht werden konnten²⁴³⁾. Ihre üblichen Voraussetzungen - ein insgesamt unanfechtbarer Enteignungsbeschluß und die Zahlung oder Hinterlegung des Entschädigungsbetrages - sind unschwer festzustellen. Deshalb besteht kaum ein Anlaß, nochmals gegen die Ausführungsanordnung zu klagen. Diese rechtliche Konstruktion stellt vor allem sicher, daß die Ausführungsanordnung endgültig und zweifelsfrei den Zeitpunkt des Rechtsübergangs festlegt²⁴⁴⁾. Darüberhinaus schützt sie den Enteignungspflichtigen vor zahlungsunfähigen oder -unwilligen Schuldnern. Ohne diesen zusätzlichen Verwaltungsakt könnte eine vorgängige Entschädigung nur durch bedingte Enteignungsanordnungen garantiert werden.

241) Zur lange Zeit abweichenden bayerischen Rechtstradition vergl. Seufert, Rd.Nr. 9 zu Art. 22 AGZPO; Mayer in: Staats- und Verwaltungsrecht in Bayern, 1. Aufl., S. 400.

242) §§ 117 Abs. VI BBauG, 52 LBG, 34 Abs. VI S. 3 BayEG.

243) Stadler-Baumgartner-Wiebel, Anm. zu § 117 BBauG.

244) Würde der Zeitpunkt des Rechtsübergangs im Enteignungsbeschluß selbst bezeichnet, dieser aber angefochten, so bliebe nach h.M. (siehe Redeker-v. Oertzen, Rd.Nr. 1 zu § 80 VwGO, und die Nachweise bei Eyermann-Fröhler, Rd.Nr. 4 zu § 80 VwGO) die Enteignungsmaßnahme gleichwohl wirksam. Praktische Konsequenzen dürften daraus jedoch nicht gezogen werden. Nach Eintritt der aufchiebenden Wirkung ist es unzulässig, zuungunsten des Betroffenen Maßnahmen zu ergreifen, die die "Rechtswirksamkeit des Bescheides voraussetzen würden" (BVerwGE 13, 1 (9)). Die Rechtslage wäre höchst undurchsichtig. Der Streit über die Frage, wann die Rechtsänderung eingetreten ist, wäre ebenso vorprogrammiert, wenn der Enteignungsbeschluß den Rechtsübergang mit Eintritt der Unanfechtbarkeit anordnen würde.

2. Die vorzeitige Ausführungsanordnung

Geht dem Enteignungsverfahren eine verbindliche Planungsentscheidung voraus, wird die Abtretungspflicht häufig nicht mehr bestritten und im Verwaltungs- bzw. Gerichtsverfahren nur noch um eine höhere Entschädigung gekämpft.

Um in diesen Fällen mit dem ersten Spatenstich nicht bis zum Abschluß dieser Auseinandersetzung warten zu müssen, wurde in den letzten Jahren in allen Enteignungsgesetzen die sog. vorzeitige Ausführungsanordnung eingeführt.

Sie kann in der Regel erlassen werden, wenn

- a) ein unanfechtbarer Abtretungsbeschluß²⁴⁵⁾ oder eine Teileinigung gleichen Inhalts²⁴⁶⁾ vorliegt,
- b) der im Enteignungsbeschluß festgesetzte Entschädigungsbetrag²⁴⁷⁾ oder - im Fall der Vorabentscheidung über die Abtretungspflicht - die von der Enteignungsbehörde vorläufig geschätzte Summe gezahlt bzw. hinterlegt wurde²⁴⁸⁾ und
- c) in geeigneten Fällen Sicherheit bezüglich des noch streitigen Betrages geleistet wurde²⁴⁹⁾.

Diese Voraussetzungen sind im Hinblick auf die verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Entschädigungsleistung nicht zu beanstanden. Zumindest rechtspolitisch bedenklich war dagegen die Regelung des § 22 Abs. VI StBFG a.F.²⁵⁰⁾. Dort wurde auf die Zahlung bzw. Hinterlegung des unstreitigen Betrages abgestellt, dem Enteignungsbegünstigten also die Möglichkeit gewährt, den Umfang seiner Vorausleistung selbst zu bestimmen. Im Interesse des Enteignungspflichtigen muß von der Enteignungsbehörde zumindest verlangt werden, daß sie die Höhe der zu erwartenden Entschädigung festsetzt und die Hinterlegung der Differenz zum Anerkennungsbetrag anordnet²⁵¹⁾. Von der Möglichkeit, eine weitere Sicherheitsleistung zu fordern, sollte

245) § 117 Abs. I S. 1 BBauG, Art. 34 Abs. III BayEG.

246) § 117 Abs. II BBauG, Art. 34 Abs. II BayEG.

247) § 117 Abs. I S. 1 und § 165 S. 3 BBauG, § 35 Abs. IV S. 3 HessEG.

248) § 117 Abs. I S. 1 BBauG, Art. 34 Abs. III i.V.m. Abs. II BayEG.

249) § 117 Abs. I S. 2 BBauG, Art. 34 Abs. II S. 2 BayEG, § 35 Abs. IV HessEG, § 36 Abs. VI NdsEG.

250) Diese Vorschrift wurde inzwischen durch § 117 BBauG ersetzt, der diesen Bedenken in Abs. I S. 1 i.V.m. § 112 Abs. II S. 2 BBauG Rechnung trägt. Entsprechend änderte der Bayerische Landtag Art. 34 Abs. II S. 1 Entw.BayEG im Verlauf der parlamentarischen Beratung.

nur Gebrauch gemacht werden, wenn Privatpersonen entschädigungspflichtig und Mehrforderungen nicht offensichtlich unbegründet sind.

Leider berücksichtigen nicht alle Enteignungsgesetze, daß bei der öffentlichen Hand keine Gefahr besteht, daß Nachforderungen wegen einer zwischenzeitlichen Insolvenz nicht mehr durchgesetzt werden können²⁵²⁾.

II. Die vorzeitige Besitzeinweisung

1. Problemübersicht

Die vorzeitige Ausführungsanordnung ermöglicht einen Baubeginn erst nach Unanfechtbarkeit des Abtretungsbeschlusses. Dadurch besteht für die Betroffenen immer noch die Möglichkeit, einen frühzeitigen Vollzug dadurch auszuschließen, daß sie auch die Feststellung der Zulässigkeit der Enteignung mit Rechtsmitteln angreifen. Selbst wenn diese aussichtslos erscheinen, eignet sich die Ausschöpfung des Rechtsweges hervorragend als Druckmittel gegen Träger von Vorhaben, die auf einen baldigen Baubeginn angewiesen sind. Häufig stellt sich diesen dann ein überhöhtes Entschädigungsangebot als geringeres Übel dar, als die mit längeren Verzögerungen verbundenen Preissteigerungen.

Einen Ausweg aus diesem Dilemma bietet heute noch die erstmals in § 6 des Preußischen Gesetzes über ein vereinfachtes Enteignungsverfahren von 1922 (GS S. 211) vorgesehene Maßnahme der vorläufigen bzw. vorzeitigen Besitzeinweisung. Dieser Eingriff erlaubt einen Baubeginn nicht nur vor rechtskräftiger Erledigung des Streits über die Zulässigkeit der Enteignung, sondern auch bereits vor Erlaß des Enteignungsbeschlusses. Es kann deshalb nicht verwundern, daß die Unterkommission der Innenministerkonferenz in der Begründung zum Entwurf des Bundesenteignungsgesetzes aus dem Jahr 1958 zugab, das Interesse der Verwaltung diene vornehmlich diesen Regelungen²⁵³⁾.

251) Vergl. § 51 Abs. II b und c LBG, § 91 a Abs. I Ziff. 1 Entw.BEG.

252) Siehe die zwingende Vorschrift des § 116 Abs. II S. 2 BBauG.

253) Begr.-Entw.BEG, S. 419.

Dem behaupteten unabweisbaren Bedürfnis der Praxis²⁵⁴⁾ stehen jedoch erhebliche rechtsstaatliche Bedenken gegenüber. Zu denken gibt bereits die Tatsache, daß die Inanspruchnahme von Grundstücken während der Bauarbeiten heute regelmäßig auf einer vorzeitigen Besitzeinweisung beruht, einer Maßnahme also, die als Notbehelf für Ausnahmefälle gedacht war. Diese Vorbehalte werden auch nicht durch den Hinweis beseitigt, erst nach Abschluß der Straßenbauarbeiten stehe endgültig der Umfang der benötigten Grundstücke fest²⁵⁵⁾.

Es kann nicht geleugnet werden, daß in der Praxis nur der Rechtstitel, nicht aber die Besitzeinweisung selbst, vorläufiger Natur ist. Die vorläufige Besitzeinweisung berechtigt nicht nur zur Vorbereitung von Baumaßnahmen, sondern zur Ausführung der Vorhaben selbst. Dadurch werden vollendete Tatsachen geschaffen, die schwer oder gar nicht rückgängig gemacht werden können²⁵⁶⁾. Dies gilt, wenn schon nicht im technischen, so doch jedenfalls im wirtschaftlichen Sinne. Der Träger eines vollendeten Vorhabens wird nach einer Ablehnung des Enteignungsantrages und der Aufhebung des Besitzeinweisungsbeschlusses eher bereit sein, den zweifachen Verkehrswert zu zahlen, als die Baukosten abzuschreiben und darüberhinaus noch die Kosten für die Wiederherstellung des ursprünglichen Zustandes zu tragen, vom Ersatz des durch die zwischenzeitliche Vorenthaltung des Grundstücks entstandenen Schadens ganz abgesehen (§ 116 Abs. VI BBauG). Daraus sollte man zunächst terminologisch die Konsequenz ziehen, statt auch von "vorläufiger"²⁵⁷⁾ nur noch von "vorzeitiger" Besitzeinweisung zu sprechen. Darüberhinaus bedarf die Frage nach den Voraussetzungen, unter denen eine so einschneidende Maßnahme zulässig ist, einer genauen Untersuchung.

254) Jung, NJW 67, 231.

255) Kodal, StrR, S. 184. Siehe auch die entsprechenden Hinweise bei Blümel, § 11 S. 69.

256) Kommission zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse in den Gemeinden, Bundestagsdrucksache IV/2661, S. 165; OVG Lüneburg, NJW 65, 554 f.; Blümel, § 11 S. 87.

257) Vergl. § 6 des Gesetzes über ein vereinfachtes Enteignungsverfahren v. 1922.

2. Wesen und Bedeutung der vorzeitigen Besitzeinweisung

Die rechtliche Konstruktion der vorzeitigen Besitzeinweisung wurde nicht einmal bei der Beratung der neueren Reformgesetze grundsätzlich in Frage gestellt. Zu Einzelfragen werden in Rechtsprechung und Literatur folgende Standpunkte vertreten: Die vorzeitige Besitzeinweisung ist verfahrens-²⁵⁸⁾ und materiellrechtlich²⁵⁹⁾ als eine selbständige Maßnahme neben dem eigentlichen Enteignungseingriff ausgestaltet. Auf Grund dieser Tatsache, nicht zuletzt aber auch im Hinblick auf die schwerwiegenden Folgen für die Betroffenen, wird übereinstimmend ein Enteignungstatbestand (richtigerweise im klassischen Sinne) und damit auch eine von der endgültigen Enteignungsentschädigung unabhängige Entschädigungspflicht bejaht²⁶⁰⁾.

Gleichzeitig wird meist auf die innere Abhängigkeit des Besitzeinweisungsverfahrens vom eigentlichen Enteignungsverfahren hingewiesen²⁶¹⁾. Es wird festgestellt, die vorzeitige Besitzeinweisung nehme einen Teil des eigentlichen Enteignungsbeschlusses vorweg²⁶²⁾; sie sei deshalb am ehesten mit der einstweiligen Verfügung nach der Zivilprozeßordnung vergleichbar²⁶³⁾. Dies ist insoweit richtig,

258) Von einem besonderen Nebenverfahren sprechen die Begründungen zum Entw.BayEG (Senatsdrucksache 125/73, S. 30) und zum Entw.NdsEG (Landtagsdrucksache 7/979, Begr. zu § 34); Molodovsky, Anm. 4.1 zu Art. 28 BayEG. Siehe auch Marschall-Schroeter-Kastner, Rd.Nr. 2.4 zu § 18 f. FStrG.

259) So ausdrücklich: BGH, NJW 73, 2202 (2205); Sieder-Zeitler, Rd.Nr. 29 zu Art. 40 BayStrWG; Schrödter Rd.Nr. 1 zu § 116 BBauG; Blümel, § 11 S. 73.

260) BGHZ 32, 348 f.; BGH, NJW 60, 1519 ff.; BGH, MDR 63, 479; BayVGH, BayVBl. 60, 252; 63, 191 und VerwRspr. 16, 469 (476); Marschall, 3. Auflage, Rd.Nr. 5.1 zu § 19 FStrG; Schrödter, Rd.Nr. 5 zu § 116 BBauG; Seufert, Rd.Nr. 5 zu Art. 11 BayEG; Schuller, DVBl. 67, 278; Osterkorn, BayVBl. 56, 11 (15); Blümel, § 7 S. 22 und § 11 S. 55.

261) So ausdrücklich BGHZ 23, 377 (387).

262) BGH, NJW 73, 2202 (2205); OLG Hamm, MDR 55, 496 f.; Schrödter, a.a.O.; Seufert, a.a.O.; Müller, NJW 66, 188; Schuller, a.a.O.; Blümel, § 11 S. 7; Jung, NJW 67, 231 f..

263) Begr.-Entw. HessEG, a.a.O.; Begr.-Entw. NdsEG, a.a.O.; BGH, NJW 65, 915; Schuller, a.a.O.; Marschall-Schroeter-Kastner, Rd.Nr. 2.4 zu § 18 f. FStrG.

als auch mit dem Enteignungsantrag die Übertragung des Besitzes an Grundstücken oder Teilen davon begehrt wird. Der Enteignungsbeschluss stellt gegenüber dem vorher erlassenen Besitzeinweisungsbeschluss kein aliud dar; er ersetzt ihn vielmehr und geht über ihn hinaus. Falsch ist jedoch der Vergleich mit einer zivilprozessualen Regelung. Die Besitzeinweisung ist eine verwaltungsrechtliche Maßnahme, die die gleiche Funktion erfüllt, wie die Anordnung der sofortigen Vollziehung eines Verwaltungsaktes nach § 80 Abs. II Ziff. 4 VwGO. Anders als beim Erlass einer einstweiligen Anordnung nach § 123 VwGO besteht nicht die Gefahr, daß ein Bürger wegen der Untätigkeit der Verwaltung seinen Anspruch nicht mehr durchsetzen kann. Es soll vielmehr ein Eingriff in die Rechte eines Bürgers bereits zu einem Zeitpunkt vorgenommen werden, zu dem jedenfalls die Gerichte die Rechtmäßigkeit der erforderlichen Maßnahme noch nicht endgültig überprüfen konnten.

Die Besitzeinweisung ist nur aus (überwiegenden) Gründen des Wohls der Allgemeinheit zulässig²⁶⁴⁾. Die Übereinstimmung dieser Voraussetzung mit den Anforderungen des § 80 Abs. II Ziff. 4 VwGO bestätigte bereits das Oberverwaltungsgericht Lüneburg²⁶⁵⁾ und der Bayerische Verwaltungsgerichtshof²⁶⁶⁾. Schrödter²⁶⁷⁾ und Müller²⁶⁸⁾ sprachen sogar von einem Teilvollzug des Enteignungsbeschlusses.

Sie gingen damit jedoch zu weit. Von einem Teilvollzug im strengen Sinn kann de lege lata nicht gesprochen werden, weil der Vollzug eines Verwaltungsaktes dessen Erlass logisch voraussetzt²⁶⁹⁾. Präzis

264) Daß nur Gründe des Wohls der Allgemeinheit eine Besitzeinweisung rechtfertigen können, stellen ausdrücklich § 116 Abs. I S. 1 BBauG und Art. 39 BayEG klar. In anderen Fällen muß unmittelbar auf Art. 14 Abs. III S. 1 zurückgegriffen werden.

265) NJW 65, 554.

266) BayVBl. 74, 42 f..

267) Schrödter, Rd.Nr. 1 zu § 116 BBauG.

268) NJW 66, 188.

269) Blümel, § 7 S. 73.

der Bundesgerichtshof in seinem Urteil v. 30. 5. 60²⁷⁰⁾, wo er ausführte, die vorzeitige Besitzzeineweisung stelle aus wirtschaftlicher Sicht die vorweggenommene Vollstreckung des späteren Enteignungsbeschlusses dar.

3. Verfahrens- und materiellrechtliche Voraussetzungen der vorzeitigen Besitzzeineweisung

a) Meinungsstand

Welche verfahrens- und materiellrechtlichen Schlüsse aus diesen Erkenntnissen zu ziehen sind, ist heftig umstritten.

Mit der Begründung, die vorzeitige Besitzzeineweisung sei als selbständige Maßnahme ausgestaltet, verzichten die einen auf die vorherige Stellung eines Enteignungsantrages²⁷¹⁾. Andere bezeichnen das Besitzzeineweisungsverfahren als einen Teil des Enteignungsverfahrens. Sie verweisen auf die innere Abhängigkeit der zu entscheidenden Rechtsfragen und verlangen einen Enteignungsantrag²⁷²⁾, zum Teil sogar die vorherige Einleitung des eigentlichen Enteignungsverfahrens²⁷³⁾.

Die einschlägigen Gesetze sprechen die verfahrensrechtlichen Voraussetzungen der vorzeitigen Besitzzeineweisung nur in den seltensten Fällen ausdrücklich an. Nach § 116 Abs. I S. 1 BBauG kann nur in den Besitz "des von dem Enteignungsverfahren betroffenen Grundstücks" eingewiesen werden. Diesem Wortlaut entnimmt Dyong²⁷⁴⁾ zu

270) BGH, NJW 60, 1590 (1520); Ähnlich: BGH, NJW 65, 915; Jung, NJW 67, 231 (232); Seufert, Anm. 2 zu Art. 11 BayGEG. Nach Heitzer-Österreicher, Anm. 1 zu § 164 BBauG, ist die vorzeitige Besitzzeineweisung ihrem Wesen nach die Anordnung der sofortigen Vollziehung eines Verwaltungsaktes.

271) Sieder-Zeitler, Rd.Nr. 29 zu Art. 40 BayStrWG; Schuller, DVBl. 67, 278; Vollzugsbekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums des Innern v. 8. 2. 1976, MABl. 76, 149 (157); Marschall-Schroeter-Kastner, Rd.Nr. 3.4 zu § 18 f. FStrG.

272) Kodal, StrR, S. 185; Müller, NJW 64, 188; Schlichter-Stich-Tittel, Rd.Nr. 3 zu § 116 BBauG; Bielenberg, Rd.Nr. 21 zu § 22 StBFG.

273) Blümel, § 12 S. 4.

274) Dyong in: Ernst-Zinkahn-Bielenberg, Rd.Nr. 3 zu § 116 BBauG. Die zusätzlich gegebene Begründung, vorher seien die unmittelbar Betroffenen noch nicht ermittelt, ist dagegen nicht zwingend. Der Kreis der von der Besitzzeineweisung Betroffenen ist kleiner als der der Beteiligten im Enteignungsverfahren. Er kann von der Enteignungsbehörde auch im Besitzzeineweisungsverfahren ermittelt werden. Dem § 116 BBauG entspricht § 90 b Abs. I Entw.BEG und § 35 Abs. I S. 1 NdsEG. A.A.: Schlichter-Stich-Tittel, Rd.Nr. 3 zu § 116 BBauG. S. auch § 17 Abs. I HesseG.

Recht, daß die Enteignungsbehörde den Besitzeinweisungsbeschluß frühestens dann erlassen kann, wenn das (eigentliche) Enteignungsverfahren durch die Ladung zur mündlichen Verhandlung nach § 109 Abs. I BBauG eingeleitet ist. Den gegenteiligen Schluß legt § 38 Abs. I LBG für die Besitzeinweisung aus Anlaß der Ausführung von militärischen Vorhaben nahe. Nach dieser Vorschrift kann der Besitz an einem Grundstück übertragen werden, "auf das sich die v o r g e s e h e n e Enteignung bezieht". Auch die Stellung des § 18 f. FStrG läßt vermuten, daß die Besitzeinweisung nach dem Willen des Gesetzgebers vor der Enteignung beantragt werden kann. Die Besitzeinweisung ist im Fernstraßengesetz im Anschluß an die Planfeststellung und nicht mehr wie früher in der enteignungsrechtlichen Vorschrift des § 19 geregelt²⁷⁵⁾.

Über die materiellrechtlichen Voraussetzungen der vorzeitigen Besitzeinweisung geben die Enteignungsgesetze ebenfalls nur sehr dürftig Auskunft.

Uneingeschränkt wird lediglich verlangt, daß der sofortige Baubeginn geboten ist (siehe z.B. § 18 f. Abs. I FStrG und § 38 Abs. I LBG). § 116 Abs. I S. 1 BBauG und ihm folgend Art. 39 Abs. I S. 1 BayEG stellt darüberhinaus klar, daß die sofortige Ausführung der beabsichtigten Maßnahme aus Gründen des Wohls der Allgemeinheit notwendig sein muß. Da es sich bei der vorzeitigen Besitzeinweisung um eine Enteignungsmaßnahme handelt, wird damit Art. 14 Abs. III S. 1 GG Rechnung getragen.

Weitere Hinweise auf die materiellrechtlichen Voraussetzungen des Eingriffs können § 18 f. FStrG entnommen werden.

Diese Vorschrift stellt zunächst ein eingeschränktes Verhandlungsgebot auf; der Antragsgegner muß sich geweigert haben, den Besitz durch Vereinerung unter Vorbehalt von Entschädigungsansprüchen zu überlassen. Außerdem fordert § 18 f. Abs. I S. 1 einen festgestellten Plan. Der sich in S. 2 anschließende Verzicht auf weitere Voraussetzungen wirft mehr Fragen auf, als er beantwortet. Selbst die amtliche Begründung läßt offen, ob er nur bekräftigen soll, daß an die Einigungsbemühungen und an den Plan keine weiteren Anforderungen zu stellen sind, oder ob er sich auch auf alle weiteren denkbaren Zulässigkeitsvoraussetzungen beziehen soll, wie z.B. einen begründeten Enteignungsantrag. Nach Sieder-Zeitler²⁷⁶⁾ ist im Besitzeinweisungsverfahren eine Prüfung der Erfolgsaussichten des Enteignungsantrags entbehrlich.

²⁷⁵⁾ Vergl. dazu Marshall-Schroeter-Kastner, Rd.Nr. 2.4 zu § 18 FStrG.

Der Besitzeinweisungsbeschluß greife dem Enteignungsbeschluß nicht vorweg, sondern regle nur einen einstweiligen Zustand.

Dagegen verlangt die herrschende Meinung als Voraussetzung der Besitzeinweisung im Anschluß an die Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs²⁷⁷⁾ eine "hohe Wahrscheinlichkeit des erfolgreichen Ausgangs des Enteignungsverfahrens". Begründet wird dies wieder mit der inneren Abhängigkeit beider Verfahren und den schwerwiegenden Folgen der Besitzeinweisung. Da diese kaum rückgängig zu machen seien, drohe andernfalls ein Mißbrauch. In seiner grundlegenden Entscheidung²⁷⁸⁾ verwarf der Bundesgerichtshof ausdrücklich die frühere Forderung des OLG Hamm²⁷⁹⁾ nach einer "mit an Sicherheit grenzenden Wahrscheinlichkeit" des positiven Ausgangs des Enteignungsverfahrens. Dabei stützte er sich allerdings nicht auf allgemeine Erwägungen, sondern nur auf den Wortlaut der damals herangezogenen Rechtsgrundlage (§ 31 Abs. IV BLBG). Aus dieser konnte auf die Vorstellung des Gesetzgebers geschlossen werden, ein Enteignungsantrag könne auch noch nach einer Besitzeinweisung durch die Enteignungsbehörde abgelehnt werden. Daraus schloß der Bundesgerichtshof, die Verwaltung müsse sich bei der Besitzeinweisung über Zulässigkeit der Enteignungsmaßnahme noch nicht endgültig im klaren sein.

276) Sieder-Zeitler, a.a.O.; ebenso Liedl, BayVBl. 59, 12 (13), für den Fall, daß die Besitzeinweisung auf einem Planfeststellungsbeschluß beruht.

277) BGHZ 23, 377 (386); BGH, NJW 65, 915 ff. und NJW 73, 2202 (2205). Dem haben sich angeschlossen: Kodal, StrR, S. 184; Schrödter, Rd.Nr. 6 zu § 165 BBauG; Heitzer-Österreicher, Anm. 2 b zu § 116 BBauG; Meyer-Thiel-Frohberg, Anm. 6 zu § 32 PrEG; Pathe, Anm. II 1 zu § 31 BLBG; Blümel: 11 S. 36; OVG Berlin, DÖV 63, 356; Schuller, DVBl. 67, 278 f.; Ernst-Zinkahn-Bieleberg, Rd.Nr. 6 zu § 116 BBauG; Salzwedel in: von Münch, BesVerwR, S. 571. Zum Umfang der grundsätzlich bejahten Prüfungspflicht nehmen nicht Stellung: Schlichter-Stichtittel, Rd.Nr. 6 zu § 116 BBauG, Jung, NJW 67, 231 f..

278) BGHZ 23, 377 ff..

279) OLG Hamm, MDR 55, 496 ff. Ihm folgen: Stadler-Baumgartner-Wiebel, Anm. zu § 116 Abs. I BBauG; Müller, NJW 64, 188.

Sehen die Gesetze vor, daß zugunsten bestimmter Vorhaben nur enteignet werden darf, wenn eine verbindliche Planung in der Form eines Planfeststellungsbeschlusses oder eines Bebauungsplans vorliegt, so kommt nach herrschender Meinung die Besitzeinweisung erst in Betracht, wenn die Planungsentscheidung vorliegt²⁸⁰). Einige Gerichte²⁸¹) begnügten sich vorübergehend mit dem Erlaß des Planfeststellungsbeschlusses, nachdem in § 18 f. Abs. I S. 1 FStrG (früher: § 19 Abs. III FStrG) im Gegensatz zu anderen Vorschriften (siehe z.B. § 17 Abs. VI FStrG) von einem unanfechtbaren Plan nicht die Rede ist. Inzwischen fordert die Rechtsprechung und die Literatur jedoch fast ausnahmslos einen v o l l z i e h b a r e n Plan²⁸²). Zur Begründung wird vorgetragen, der Besitzeinweisungsbeschluß führe den Planfeststellungsbeschluß aus und vollziehe ihn damit zumindest in einem weiteren Sinn²⁸³).

Beim Vergleich der Stellungnahmen zu den einzelnen materiellrechtlichen Problemen fällt eine bemerkenswerte Inkonsistenz auf. Obwohl die Zulässigkeit der Enteignung teilweise im Planaufstellungs-, teilweise im Enteignungsverfahren geprüft wird, soll die Besitzeinweisung zwar eine endgültige Planungsentscheidung zumindest auf Verwaltungsebene, nicht aber eine ebenso abschließende Beurteilung des Enteignungsantrags voraussetzen. Die herrschende Meinung läßt den Teilvortrag der Enteignungsmaßnahme in der Form der Besitzeinweisung erst nach der Vollziehbarkeit der planungsrechtlichen (Vor-)Entscheidung, aber bereits vor dem Erlaß und damit natürlich auch vor der Vollziehbarkeit der endgültigen Enteignungsentscheidung zu.

280) Siehe Müller, NJW 64, 188, und die weiteren Nachweise unter den Fußnoten 281 und 282.

281) OVG Münster, VkB1. 58, 244; OVG Koblenz, VkB1. 64, 424; einschränkend: Meyer-Thiel-Frohberg, Anm. 6 zu § 32 PrEG.

282) So ausdrücklich das BVerwG in seinem Urteil v. 6. 7. 73, MDR 74, 167 f.; Marschall-Schroeter-Kastner, Rd.Nr. 2.11 zu § 18 f. FStrG. Zum Teil wird übersehen, daß auch ein noch anfechtbarer Plan, gegen den jedoch noch keine Klage erhoben wurde, vollziehbar ist. Es wird deshalb alternativ ein unanfechtbarer oder ein für sofort vollziehbar erklärter Plan verlangt. Siehe BayVGh, BayVB1. 73, 191 ff.; 67, 31 ff. und 390 ff.; Kodal, StrR, S. 184 und 505; Sieder-Zeitler, Rd.Nr. 30 zu § 40 BayStrWG; Salzwedel in: von Münch, BesVerwR, S. 571; Blümel, § 11 S. 81 ff.. Dem entspricht der Wortlaut der §§ 9 Abs. III RhPFEG, 36 HesseG und 42 BWStrG.

283) BVerwG, a.a.O..

b) Vorschlag für eine Umgestaltung des Rechts
der vorzeitigen Besitzeinweisung

Die gesetzlich fixierten Voraussetzungen der vorzeitigen Besitzeinweisung sind offensichtlich unvollständig; von einer klaren Konzeption des Gesetzgebers kann nicht gesprochen werden. Es muß deshalb von der Rechtsfolge unter Heranziehung allgemeiner verwaltungs- und verfassungsrechtlicher Grundsätze auf die an diese Maßnahme zu stellenden Mindestanforderungen geschlossen werden.

Wie bereits erwähnt, handelt es sich bei der vorzeitigen Besitzeinweisung um den vorweggenommenen Teilvollzug des Enteignungsbeschlusses. In Erinnerung ist weiter zu rufen, daß auf Grund dieser Eilentscheidung Fakten geschaffen werden, die aus wirtschaftlicher Sicht nicht mehr rückgängig zu machen sind. Soweit ersichtlich haben Enteignungsbehörden und Gerichte Enteignungsanträge auch nie mehr abgelehnt, nachdem ein Vorhaben auf Grund eines Besitzeinweisungsbeschlusses ausgeführt wurde. Rechtlich hätte dazu sicher gelegentlich ein Anlaß bestanden. Weiter ist zu berücksichtigen, daß mit der Besitzeinweisung der wesentliche Teil des Enteignungsbegehrens erfüllt ist. Der Rechtstitel genügt zur Ausführung und notfalls auch noch vorübergehend zum Betrieb eines Unternehmens. Umgekehrt verbleibt dem Betroffenen nur noch die formelle Eigentümerposition; eine Nutzung des Grundstücks und Verfügungen darüber sind regelmäßig ausgeschlossen. Der mit der Eigentümerstellung verbundene Sicherungseffekt ist minimal: der Enteignungsbegünstigte hat mit der Besitzeinweisung sowohl sein Interesse an einer gütlichen Einigung als auch an einer beschleunigten Entscheidung der Behörden und Gerichte verloren. Die Vorteile, die im Fall der Ablehnung des Enteignungsantrages und der Aufhebung des Besitzeinweisungsbeschlusses mit der verbliebenen Rechtsstellung als Eigentümer verbunden sind, sind nur von theoretischer Bedeutung.

Damit werden bei der vorzeitigen Besitzeinweisung die Belange des Antragsgegners in rechtlich nicht mehr vertretbarer Weise vernachlässigt. Unsere verwaltungsrechtliche und -gerichtliche Ordnung bewertet zwar in Ausnahmefällen das öffentliche Interesse am sofortigen Vollzug einer in die Rechte des Bürgers eingreifenden Maßnahme höher, als dessen Interesse an einem umfassenden, dem Vollzug vorgeschalteten Rechtsschutz;

es ist jedoch kein weiterer Fall bekannt, in dem die Verwaltung vorher nicht wenigstens selbst die Zulässigkeit der Maßnahme abschließend prüfen und feststellen muß. In seinem Beschluß vom 18. 7. 1973 ging das Bundesverfassungsgericht²⁸⁴⁾ bei der Entscheidung über eine Verfassungsbeschwerde gegen die Anordnung des sofortigen Vollzugs einer Ausweisung nach § 10 AuslG sogar noch weiter. Es wies darauf hin, daß die Garantie eines effektiven Rechtsschutzes (Art. 19 Abs. IV GG) illusorisch wird, wenn die Verwaltung irreparable Maßnahmen durchführt, bevor die Gerichte deren Rechtmäßigkeit geprüft haben. An die Anordnung des sofortigen Vollzugs seien nicht weniger strenge Voraussetzungen zu stellen, als an die Gründe für die zu vollziehende Maßnahme selbst. Daraus folgt nicht nur, daß auch die vorzeitige Besitzeinweisung - entgegen einer weitverbreiteten Praxis - die Ausnahme bleiben muß. Wenn Art. 19 Abs. IV GG bei folgenschweren Eilmaßnahmen eine vorherige umfassende Rechtmäßigkeitskontrolle selbst durch die Gerichte verlangt, kann die Verwaltung nicht berechtigt sein, enteignende Eingriffe auf Grund bloßer Prognosen über ihre Zulässigkeit faktisch zu vollziehen.

Soweit nicht die Gerichte bei der Überprüfung von Besitzeinweisungsbeschlüssen strengste Maßstäbe anwenden, führt die bisherige Praxis dazu, daß auf einen Bestandsschutz des Eigentums weitgehend verzichtet und nur eine gerechte Entschädigung sichergestellt wird.

Die Enteignungsbehörde muß deshalb - von wenigen noch aufzuzeigenden Ausnahmen abgesehen - vor Erlaß des Besitzeinweisungsbeschlusses über die Zulässigkeit der Enteignungsmaßnahme selbst abschließend entscheiden. Dieses Ergebnis legt es nahe, auf die vorzeitige Besitzeinweisung als eine gegenüber der Enteignung selbständige Maßnahme zu verzichten. Der frühzeitige Baubeginn kann dann ebenso durch die Anordnung der sofortigen Teilvollziehung des Abtretungsbeschlusses ermöglicht werden. Auf einen Teilvollzug wird sich die Enteignungsbehörde deshalb beschränken müssen, weil die Bauausführung nur den Besitzübergang, nicht aber die Vollenteignung voraussetzt. Der sofortige Vollzug des gesamten Abtretungsbeschlusses ist im Hinblick auf den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit (hier: Erforderlichkeit) unzulässig.

284) BVerfG, DVBl. 74, 79 ff.. Zum Regel-Ausnahme-Verhältnis bei der sofortigen Vollziehbarkeitserklärung siehe auch Blümel, DVBl. 75, 695 (698) m.w.N..

Die Forderung nach einem in Kraft getretenen Bebauungsplan oder einem vollziehbar erklärten Planfeststellungsbeschluß ergibt sich dann zwangsläufig aus dem Stufenverhältnis zwischen den Planungsentscheidungen und dem Abtretungsbeschluß²⁸⁵⁾.

Mit der Anordnung des sofortigen (Teil-)Vollzugs des Abtretungsbeschlusses wird nicht gleichzeitig auch stillschweigend die sofortige Vollziehbarkeit des Planfeststellungsbeschlusses festgestellt. Diese Interpretation hätte zwar den Vorteil, daß ein doppeltes Antragsverfahren nach § 80 Abs. V VwGO vermieden würde. Ihr steht jedoch die Zuständigkeitsregelung des § 80 Abs. II Ziff. 4 VwGO entgegen. Danach kann nur die Behörde, die den Verwaltungsakt selbst erlassen hat, die aufschiebende Wirkung von Rechtsmitteln ausschließen.

Der Verzicht auf eine gesetzliche Regelung, die in Eilfällen den Baubeginn auf Grund einer gegenüber dem Enteignungsbeschluß selbständigen Maßnahme erlaubt, sollte nicht allzu schwer fallen.

Bei Erlaß des Besitzeinweisungsbeschlusses nach geltendem Recht müssen - entgegen der herrschenden Meinung - ohnehin alle Voraussetzungen vorliegen, die Art. 14 Abs. III GG und dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entnommen werden können. Dies bedeutet z.B., daß die Besitzeinweisung - ungeachtet des in § 18 f. Abs. I FStrG zum Ausdruck gekommenen gesetzgeberischen Willens²⁸⁶⁾ - erst zulässig ist, wenn der Antragsteller für eine freiwillige Besitzüberlassung vergeblich die Zahlung eines Beitrages angeboten hat, der der zu erwartenden Besitzeinweisungsentschädigung in etwa ent-

285) Siehe dazu Blümel, § 11 S. 84.

286) Nach Marschall-Schroeter-Kastner, Rd.Nr. 2.3 zu § 18 f. FStrG, wurde bei Erlaß des § 18 f. auf ein Entschädigungsangebot verzichtet, weil im Stadium des Besitzeinweisungsverfahrens die Höhe der (endgültigen) Enteignungsentschädigung (und damit auch des Zinsanspruchs) noch nicht ermittelt ist. In gleicher Weise geht die Vollzugsbekanntmachung des Bayerischen Innenministeriums davon aus, daß die Besitzeinweisung nach Art. 39 BayEG nicht von einem angemessenen Entschädigungsangebot abhängt (MABl. 76, 149 (157)). A.A.: Blümel, § 11 S. 57 und S. 64; Ernst-Zinkahn-Bielenberg, Rd.Nr. 6 zu § 116 BBauG; Krimphove, ZRP 72, 136 f.. Letzterer nimmt allerdings nur aus rechtspolitischer Sicht Stellung. Zu der Höhe des Angebots siehe noch Fußnote 287!

spricht²⁸⁷⁾.

Mit der Dringlichkeit der vorzeitigen Besitzeinweisung läßt sich kaum vereinbaren, daß gegen diese Maßnahme - vom Anwendungsbereich des Bundesbaugesetzes abgesehen²⁸⁸⁾ - die Anfechtungsklage zu erheben ist. Obwohl sie die gleiche Funktion wie die Anordnung der sofortigen Vollziehung erfüllt, kann sich das Gericht nicht auf eine Interessenabwägung beschränken, sondern muß die Zulässigkeit umfassend prüfen. Der Enteignungsbehörde bleibt deshalb nichts anderes übrig, als den sofortigen Vollzug des Besitzeinweisungsbeschlusses anzuordnen. Die Voraussetzungen des § 80 Abs. I Ziff. 4 VwGO hat sie aber schon bei Erlaß des Besitzeinweisungsbeschlusses bejaht, nachdem dieser nur ergehen darf, wenn der sofortige Baubeginn aus Gründen des Wohls der Allgemeinheit dringend erforderlich ist²⁸⁹⁾.

287) Die Literatur (s. Fußnote 286) setzt sich nur mit der Frage auseinander, ob die Besitzeinweisung ein Entschädigungsangebot voraussetzt, das sich auf die endgültige Enteignungsentschädigung bezieht. Dies ist inkonsequent, nachdem auch sonst nicht verlangt wird, daß sämtliche Voraussetzungen der Vollenteignung vorliegen müssen. Nachdem die Besitzeinweisung jedoch selbst die Merkmale eines Enteignungstatbestandes erfüllt, müßte zumindest ein Angebot verlangt werden, das den Besitzeinweisungsschaden abdeckt.

288) Der Rechtsschutz gegen eine vorzeitige Besitzeinweisung nach dem Bundesbaugesetz gestaltet sich noch komplizierter. Der Antrag auf gerichtliche Entscheidung nach § 157 führt - wie die Anfechtungsklage - zu einer umfassenden gerichtlichen Prüfung. Mangels Anwendbarkeit des § 80 Abs. I VwGO kommt diesem Rechtsmittel jedoch keine aufschiebende Wirkung zu. Deshalb wird in § 164 bestimmt, daß Zwangsmaßnahmen zur Verschaffung des tatsächlichen Besitzes nur mit Zustimmung des Gerichtes zulässig sind. Hat sich der Eingewiesene den tatsächlichen Besitz bereits zulässigerweise verschafft, bevor der Antrag nach § 157 innerhalb der Monatsfrist gestellt wurde, so gewährt § 164 keinen vorläufigen Rechtsschutz. Das Gericht kann in diesem Fall die Vollziehung durch einstweilige Anordnung regeln. Die Zustimmung nach § 164 BBauG und die Aussetzung der Vollziehung durch einstweilige Anordnung erfolgt nach den gleichen Grundsätzen, nach denen die Verwaltungsgerichte nach § 80 Abs. V VwGO die aufschiebende Wirkung wiederherstellen. Vergl. Ernst-Zinkahn-Bielenberg, Rd.Nr. 11 und 14 ff. zu § 164 BBauG; Janssen, NJW 69, 219 ff.. A.A.: Schrödter, Rd.Nr. 2 ff. zu §§ 164/165.

289) Siehe Seite 90 mit Fußnoten 265 und 266. In seinem Beschluß vom 24. 10. 1973 deutete auch der Bayerische Verwaltungsgerichtshof Zweifel an, ob sich die Zulässigkeit der Anfechtungsklage gegen den Besitzeinweisungsbeschluß mit dessen Charakter als Eilmaßnahme vereinbaren läßt. Dem Verfahren lag eine Besitzeinweisung nach Art. 11 S. 1 BayGEG zugrunde. Diese Vorschrift verlangte den vorherigen Erlaß des Abtretungsbeschlusses. Nur mit dem Hinweis, Art. 19 Abs. IV GG fordere einen effektiven Rechtsschutz durch Konzentration der Rechtsmittelwege, konnte das Gericht auf einen sofort vollziehbar erklärten Abtretungsbeschluß verzichten. Andernfalls hätte die Enteignungsbehörde die Dringlichkeit des

Daraus sollte zumindest die Konsequenz gezogen werden, die aufschiebende Wirkung von Rechtsmitteln gegen vorzeitige Besitzeinweisungen bereits im Gesetz auszuschließen. Solange sie als selbständige Maßnahmen ausgestaltet sind, muß jedoch weiter neben dem Antrag nach § 80 Abs. V VwGO die Anfechtungsklage zugelassen werden. Es bleibt auch bei den Hauptsacheverfahren einerseits gegen den Besitzeinweisungsbeschluß und andererseits gegen den Enteignungsbeschluß, in denen es weitgehend um die gleichen Rechtsfragen geht.

Enteignungsbehörden beklagen gelegentlich, daß die Gerichte im Verfahren nach § 80 Abs. V VwGO und vor einer Zustimmung zu Zwangsmaßnahmen nach § 164 BBauG den Vollzug häufig deshalb aussetzen, weil sie die Bedeutung und die Auswirkungen von Projekten nicht übersehen. Tatsächlich nehmen letztere im weiteren Umfang als sonst üblich das Recht für sich in Anspruch, die Erfolgsaussichten der Enteignung selbst zu prüfen²⁹⁰⁾. Diese Übung entspricht dem vom Bundesverfassungsgericht²⁹¹⁾ betonten Verpflichtung, einen effektiven Rechtsschutz zu gewähren. Der erforderliche Schutz des Enteignungspflichtigen vor Eilmaßnahmen mit irreparablen Folgen muß jedoch systematisch richtig bereits früher einsetzen, nämlich bei den Anforderungen, die an die vorzeitige Besitzeinweisung gestellt werden.

Vorhabens gleich drei Mal prüfen müssen: bei der Anordnung der sofortigen Vollziehbarkeit des Abtretungsbeschlusses, dem Erlaß des Besitzeinweisungsbeschlusses und der Entscheidung über dessen sofortige Vollziehbarkeit.

290) Vergl. OVG Lüneburg, NJW 65, 554 f.. Nach Heitzer-Österreicher wird das Gericht die Zustimmung nach § 164 nur dann geben, wenn es nach sachlicher Prüfung die Bestätigung der vorzeitigen Besitzeinweisung nicht für unwahrscheinlich hält (Anm. 2 zu § 164 BBauG). Normalerweise spielen die Zulässigkeitsvoraussetzungen einer Maßnahme im Verfahren nach § 80 Abs. V VwGO nur insoweit eine Rolle, als geprüft wird, ob sie offensichtlich vorliegen oder nicht.

291) BVerfG, DVBl. 74, 79 ff..

4. Zur Zulässigkeit der Koppelung der Besitzeinweisung an den vollziehbaren Planfeststellungsbeschluß

Auf Grund der bisherigen Ergebnisse kann auch zu dem gelegentlich gemachten Vorschlag²⁹²⁾ Stellung genommen werden, die vorzeitige Besitzeinweisung automatisch an einen unanfechtbaren oder für sofort vollziehbar erklärten Planfeststellungsbeschluß zu koppeln. Setzt die Besitzeinweisung voraus, daß die Enteignungsvoraussetzungen vorliegen und werden diese von der Planfeststellungsbehörde nur teilweise geprüft²⁹³⁾, so muß diese Koppelung ebenso unzulässig sein, wie bei der endgültigen Enteignungsmaßnahme selbst. Andernfalls würde der Grundrechtsschutz, der ja auch ein Bestandsschutz ist, entscheidend verkürzt.

5. Die Ermessensproblematik beim Erlaß des vorzeitigen Besitzeinweisungsbeschlusses bzw. bei der Anordnung der sofortigen Vollziehbarkeit des Abtretungsbeschlusses

Heftig umstritten ist seit jeher die Frage, ob die vorzeitige Einweisung in den Besitz in das Ermessen der Enteignungsbehörde gestellt werden soll oder nicht²⁹⁴⁾.

Die Begründung der Kommission zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse in den Gemeinden²⁹⁵⁾ für ihre Forderung nach einer strikten Bindung beruht auf der falschen Annahme, nach einem Planfeststellungs-

292) Siehe dazu die ablehnende Stellungnahme auch bei Krimphove, ZRP 72, 136 (137).

293) Das Enteignungsverfahren erschöpft sich in diesen Fällen gerade nicht, wie die Kommission zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse in den Gemeinden meinte, in der Ermittlung der Entschädigung (Bundestagsdrucksache IV/2661, S. 165).

294) Vergleiche die unterschiedliche Bindung in den §§ 116 Abs. I BBauG und § 18 f. Abs. I S. 1 FStrG. Die gleiche Problematik taucht bei einer Umgestaltung im Rahmen des § 80 Abs. II Ziff. 4 VwGO auf. Nach h.M. handelt es sich dort um eine Ermessensvorschrift. Siehe Eyermann-Fröhler, Rd.Nr. 28 zu § 80 VwGO m.w.N..

295) Bundestagsdrucksache IV/2661, S. 165.

beschluß erschöpfe sich das Enteignungsverfahren in der Ermittlung der Entschädigung. Aber auch die Gegenargumente überzeugen nicht. Nach der Begründung zum Entwurf eines Bundesenteignungsgesetzes²⁹⁶⁾ drohen im Falle eines "Muß" Regreßansprüche. Darüberhinaus spreche die Tatsache, daß es sich um einen Notbehelf handle, für eine Ermessensvorschrift. Dem ist zunächst entgegenzuhalten, daß keineswegs jede Ermessensvorschrift Amtspflichten i. S. d. § 839 Abs. I BGB ausschließt, wie umgekehrt auch zwingende Vorschriften nicht immer Amtspflichten begründen. Voraussetzung ist vielmehr wie bei subjektiven Rechten, daß eine Vorschrift im Interesse auch des objektiv Begünstigten erlassen wurde. Ist die Besitzeinweisung nur aus Gründen des Wohls der Allgemeinheit zulässig, so wird sich dies häufig in Bezug auf den Antragsteller verneinen lassen²⁹⁷⁾. Nachteile des betroffenen Eigentümers, der erst im Enteignungsverfahren oder vor Gericht obsiegt, trägt im übrigen kraft Gesetz²⁹⁸⁾ ohnehin fast immer der Antragsteller. Ein Amtshaftungsanspruch ist diesem Anspruch gegenüber im Regelfall subsidiär (§ 839 Abs. I S. 2 BGB). Der Tatsache, daß es sich bei der vorzeitigen Besitzeinweisung um einen Notbehelf handelt, muß zunächst einmal bei den Zulässigkeitsvoraussetzungen Rechnung getragen werden. Da dazu unstreitig gehört, daß das Wohl der Allgemeinheit den sofortigen Baubeginn gebietet, wäre es unverständlich, würde man der Enteignungsbehörde bei Vorliegen dieses Tatbestandsmerkmals noch die Befugnis einräumen, den Antrag abzulehnen. Letztlich ist zu beachten, daß die Enteignungsbehörde vor der Ausübung ihres Ermessens ohnehin das öffentliche Interesse an einem sofortigen Baubeginn mit dem des Eigentümers an einem dem Vollzug vorgeschalteten effektiven Rechts-

296) Entw. BEG, S. 424 f..

297) Siehe die Ausführungen zur Rechtsstellung des Antragstellers im Enteignungsverfahren im 2. Kapitel, II. Abschnitt.

298) Vergl. § 18 f. Abs. VI S. 2 FStrG, Art. 39 Abs. V S. 3 BayEG.

schutz abzuwägen hat. Es ist nicht ersichtlich, welche zusätzlichen Gesichtspunkte noch bei einer Ermessensentscheidung berücksichtigt werden könnten²⁹⁹⁾. Anders ausgedrückt: selbst ein vom Gesetzgeber gewollter Ermessensspielraum reduziert sich immer auf Null.

6. Möglichkeiten einer Beschleunigung der Besitzeinweisung

Der Vorschlag, in Eilfällen auf das auch sonst übliche Instrumentarium des § 80 Abs. II VwGO zurückzugreifen, zeigt zweifellos einen Weg auf, wie die Zahl der vorzeitigen Besitzeinweisungen wieder auf ein ihrem Ausnahmecharakter entsprechendes Maß³⁰⁰⁾ zurückgeführt werden kann. Dem Ziel der Verfahrensbeschleunigung würde eine entsprechende Gesetzesänderung allerdings nicht dienen. Längere Ermittlungszeiten könnten jedoch durch eine Vorabentscheidung über die Abtretungspflicht, den Verzicht auf eine vorherige Grundstücksvermessung sowie kürzere Ladungsfristen teilweise wieder ausgeglichen werden.

Bei der Suche nach weiteren Möglichkeiten, den Zeitpunkt der Einweisung in den Besitz und damit des Beginns der Bauarbeiten vorzuverlegen, sind zwei Ansatzpunkte sichtbar: Eine vorzeitige Besitzeinweisung ist räumlich gesehen auf das unbedingt erforderliche Ausmaß zu beschränken. Besteht ein dringendes öffentliches Interesse nur an der Ausführung eines Teilprojektes, so kann das Enteignungsverfahren zunächst bezüglich einiger Grundstücke oder Grundstücksteile beschleunigt und damit früher zur Entscheidungsreife gebracht werden.

299) Ähnlich: Ernst-Zinkahn-Bielenberg, Rd.Nr. 8 zu § 116 BBauG.

300) Nach dem BVerfG, DVBl. 74, 79 ff., ist eine Praxis, die den sofortigen Vollzug zur Regel macht, verfassungswidrig.

Die Besitzeinweisung nimmt die endgültige Enteignung nur teilweise vorweg. Es liegt deshalb die Vermutung nahe, daß es doch Enteignungsvoraussetzungen gibt, die bei Er-
laß dieser Eilmaßnahme noch nicht beachtet werden müssen. Eine genauere Überprüfung ergibt, daß es keinen zwingenden Grund gibt, vor der Besitzeinweisung bereits über den rechtlichen Umfang zu entscheiden, in dem letztlich in das Eigentum einzugreifen ist. Ein Abtretungsbeschluß, der die Begründung eines obligatorischen oder dinglichen Nutzungs-
rechtes für zulässig erklärt, deckt eine Besitzeinweisung ebenso, wie derjenige, der eine Vollenteignung anordnet. Trotzdem ist es nicht sinnvoll, das Verfahren zur Fest-
stellung der Abtretungspflicht nochmals aufzuspalten, um früher einen sofort vollziehbaren Titel zur Verfügung zu haben. Das zulässige rechtliche Ausmaß des Eingriffs hängt nur von der Art und der Dauer des vom Antragsteller geplan-
ten Vorhabens ab, wobei grundsätzlich geklärt ist, welche Rechtsstellung für die üblichen Nutzungszwecke ausreicht³⁰¹⁾. Bei der Prüfung dieser Frage sind keine zeitraubenden Un-
tersuchungen und Verhandlungen erforderlich. Würde sie zu- nächst ausgeklammert, so stünde der mögliche Zeitgewinn in keinem Verhältnis zu den Nachteilen einer noch differen-
zierteren und damit komplizierteren Verfahrensgestaltung.

301) Vergl. z.B. die Ausführungen des BVerfG, NJW 69, 309 (313), zu den Voraussetzungen einer Vollenteignung.

7. Entschädigungsprobleme

Als selbständige Maßnahme erfüllt die vorzeitige Besitzeinweisung nach geltendem Recht die Merkmale der Enteignung. Gleichzeitig nimmt sie den eigentlichen Enteignungseingriff teilweise vorweg. Es taucht deshalb die Frage auf, ob zwei voneinander völlig unabhängige Entschädigungsansprüche bestehen, oder ob sich - und gegebenenfalls wie - die vorzeitige Besitzeinweisung auf die Höhe der eigentlichen Enteignungsentschädigung auswirkt. Dieses Problem versuchte die Rechtsprechung³⁰²⁾ zu älteren Enteignungsgesetzen, die keine ausdrückliche Regelung enthielten, nach einem einheitlichen System zu lösen. Ausgehend von der Ausgleichsfunktion³⁰³⁾ der Entschädigung, die das Bundesverfassungsgericht³⁰⁴⁾ allerdings inzwischen in Frage stellte, wurde verlangt, daß Enteignungsgegenstand und Entschädigung grundsätzlich Zug um Zug ausgetauscht werden. War dies im Einzelfall - wie etwa bei einer Besitzeinweisung - nicht möglich, mußte der Entschädigungsbetrag verzinst werden. Der Zinsanspruch wird noch heute als ein Ausgleich dafür betrachtet, daß dem Betroffenen das Grundstück zur Nutzung nicht mehr, die an die Stelle dieses Gegenstandes tretende Entschädigung aber

302) Vergl. die ausführlichen Übersichten bei Braun, NJW 63, 1473 ff.; Jung, NJW 67, 231 ff..

303) BGH, NJW 69, 1897; Ernst-Zinkahn-Bielenberg, Rd.Nr.57 zu § 95 BBauG m.w.N..

304) BVerfG, NJW 69, 309 (316).

noch nicht zur Verfügung steht³⁰⁵⁾. Nach Auffassung des Reichsgerichts³⁰⁶⁾ wurde dem Enteignungspflichtigen der Wert entzogen, der zur Zeit des Besitzübergangs bestand. Folglich wurde der Verkehrswert nach den Verhältnissen zu diesem Zeitpunkt bemessen.

Davon weichen die modernen Enteignungsgesetze zugunsten des Enteignungspflichtigen nur zum Teil ab.

In den Fällen der vorzeitigen Besitzeinweisung ist bei der Feststellung der Entschädigung weiter der Grundstückszustand maßgeblich, der besteht, wenn diese wirksam wird³⁰⁷⁾. Lediglich bezüglich der Preis- und Währungsverhältnisse ist auch bei einem vorweggenommenen Teilvollzug auf den Zeitpunkt der Entscheidung über den Enteignungsantrag abzustellen³⁰⁸⁾.

Es ist schwer verständlich, daß derjenige, der bereits die allgemeinen Nachteile einer vorzeitigen Besitzeinweisung hinnehmen muß, auch noch durch die frühzeitige Festlegung der Grundstücksqualität bestraft wird³⁰⁹⁾.

305) BGH, a.a.O..

306) Vergl. Braun, NJW 63, 1473 (1474).

307) § 93 Abs. IV S. 2 BBauG, § 17 Abs. III S. 2 LBG, Art. 8 Abs. IV S. 2 BayEG.

308) § 95 Abs. I S. 2 BBauG (siehe dazu Ernst-Zinkahn-Bielenberg, Rd.Nr. 56 zu § 95 BBauG); Art. 10 Abs. II BayEG.

309) Der Ausschluß eines Grundstücks von der weiteren konjunkturellen Entwicklung ab dem Zeitpunkt des Besitzübergangs läßt sich zwar über das Institut der sog. enteignungsrechtlichen Vorwirkungen erklären. Vergl. Ernst-Zinkahn-Bielenberg, Rd.Nr. 74 zu § 93 BBauG. Dieser Komplex muß jedoch im Hinblick auf Art. 3 Abs. I GG nochmals grundsätzlich überdacht werden, nachdem der Versuch, durch einen Planungswertausgleich oder eine vergleichbare steuerrechtliche Lösung Planungsgewinne abzuschöpfen, gescheitert ist.

Diese entschädigungsrechtliche Folge der Besitzeinweisung läßt sich nicht mit der Tatsache vereinbaren, daß sie im Verhältnis zum endgültigen Enteignungseingriff als selbständige Maßnahme ausgestaltet wurde.

Darüberhinaus beruhen die inzwischen gesetzlich fixierten Grundsätze der Rechtsprechung - wie Braun³¹⁰⁾ nachwies - auf einer längst nicht mehr zulässigen Gleichbewertung von Liegenschafts- und Geldvermögen. Die marktübliche Verzinsung von Kapital stellt heute größtenteils nur noch einen Inflationsausgleich dar. Grundstücke erfahren dagegen erhebliche Wertsteigerungen und werfen zusätzlich einen Nutzungsgewinn ab.

Die Verzinsung der Enteignungsentschädigung kompensiert damit nicht die mit der Besitzeinweisung verbundenen Nachteile, nämlich den Ausschluß eines Grundstückes von der weiteren konjunkturellen Entwicklung und den Wegfall der Nutzungsmöglichkeit. Den Eintritt eines erheblichen Verlustes kann der Enteignungspflichtige auch nicht dadurch abwenden, daß er nach dem Besitzübergang unverzüglich ein gleichwertiges Grundstück ankauft. Dies würde eine Kreditaufnahme zu einem Zeitpunkt voraussetzen, in dem oft noch völlig ungewiß ist, welcher Entschädigungsbetrag letztlich am Ende des Enteignungsverfahrens zur Auszahlung kommt. Zudem wird selbst die Besitzeinweisungsentschädigung regelmäßig erst im Enteignungsbeschluß festgesetzt (siehe z.B. § 116 Abs. IV S. 2 BBauG). Sie steht nicht sofort für Zinszahlungen zur Verfügung.

Bei einer Reform des Rechts der vorzeitigen Besitzeinweisung nach den bereits gemachten Vorschlägen erledigt sich eine Reihe von Entschädigungsproblemen von selbst. Der sofortige (Teil-) Vollzug des Abtretungsbeschlusses macht eine besondere Besitzeinweisungsentschädigung überflüssig, wenn sofort die (eigentliche) Enteignungsentschädigung geleistet wird. Da deren Höhe

310) Braun, NJW 63, 1473 ff..

noch nicht endgültig feststeht, muß die Enteignungsbehörde wie bei der vorzeitigen Ausführungsanordnung eine Vorauszahlung anordnen und gegebenenfalls Sicherheitsleistung verlangen³¹¹⁾.

311) Zu den Einzelheiten siehe S. 86 f..

5. Kapitel: Das gerichtliche Verfahren

I. Rechtswegsproblematik

Bei der Regelung des Rechtsweges zur Überprüfung der durch die Enteignungsbehörden erlassenen Verwaltungsakte setzt Art. 14 Abs. III S. 4 GG dem Ermessen des Gesetzgebers deutliche Grenzen. Danach steht wegen der Höhe der Entschädigung im Streitfall der Rechtsweg zu den ordentlichen Gerichten offen. Da diese die Höhe einer Geldentschädigung nicht überprüfen können, ohne vorher festgestellt zu haben, daß diese Art der Entschädigung rechtmäßig ist, ist dem Bundesgerichtshof³¹²⁾ zuzustimmen, daß in die Entscheidungskompetenz der ordentlichen Gerichte auch die Frage nach der zulässigen Art der Entschädigung fällt.

1. Die Zuweisungsnorm des Art. 14 Abs. III S. 4 GG aus rechtsgeschichtlicher und rechtspolitischer Sicht

Mit dieser Zuweisung ging der Parlamentarische Rat noch über Art. 153 WRV hinaus, der Ausnahmebestimmungen in Reichsgesetzen zuließ. Die Zuständigkeit der ordentlichen (Zivil-)Gerichte findet sich heute außer in Landesverfassungen auch in den meisten europäischen Rechtsordnungen³¹³⁾. Wie Forsthoff³¹⁴⁾ nachwies, ist sie rechtsgeschichtlich begründet: die Enteignung wurde lange Zeit als Zwangskauf verstanden.

Diese zivilrechtliche Konstruktion ist weniger auf den heute als unzulässig erkannten Schluß von der privatrechtlichen Natur der betroffenen Eigentumsrechte auf die privatrechtliche

312) BGHZ 9, 242 (250).

313) Siehe die Übersicht bei Meiß, JZ 54, 109 (112 f.).

314) Forsthoff, VerwR AT, S. 29 und 112 f.. Ebenso: Ernst-Zinkahn-Bielenberg, Vorb. vor §§ 157 ff. BBauG, Rd.Nr. 3; Kreft, S. 8.

Natur des Eingriffs und des Entschädigungsanspruches³¹⁵⁾ zurückzuführen; sie diene vielmehr dem Zweck, dem Bürger die Möglichkeit zu sichern, wenigstens eine gerechte Entschädigung klageweise durchzusetzen. In den absolutistischen Staaten gab es für die Untertanen keinen gerichtlichen Schutz gegen Übergriffe des Landesherrn. Als Fiskus, d.h. als Träger des staatlichen Vermögens und geldwerter Rechte, wurde der Staat jedoch als Privatperson verstanden. In dieser Eigenschaft konnte er vor Gericht verklagt werden. So erklärt sich, daß möglichst viele hoheitlichen Rechtsverhältnisse in zivilrechtliche umgedeutet wurden.

Nachdem heute auch gegen hoheitliche Maßnahmen ein Rechtsweg, nämlich der zu den Verwaltungsgerichten, eröffnet ist und diese die gleichen rechtsstaatlichen Garantien genießen wie die "ordentlichen" Gerichte, ist die Regelung des Art. 14 Abs. III S. 4 GG zumindest entbehrlich³¹⁶⁾.

Dem z.B. von Meiß³¹⁷⁾ gemachten Versuch, der Zuweisung des Rechts der öffentlich-rechtlichen Ersatzleistung an die Zivilgerichte (§ 40 Abs. II VwGO) eine neue theoretische Begründung zu geben, wurde zu Recht widersprochen. Meiß stützte sich dabei insbesondere auf einen Beschluß des Großen Senats des Bundesgerichtshofs³¹⁸⁾, in dessen Gründen die Gleichartigkeit des Enteignungsentschädigungsanspruches und des bürgerlich-rechtlichen Schadensersatzanspruches betont wurde. Demgegenüber wird heute allgemein darauf hingewiesen, daß die Enteignungsentschädigung gerade nicht den vollen Schaden ersetzen soll³¹⁹⁾.

315) Daß es auf die Natur des Eingriffs, nicht auf die des beeinträchtigten Rechts ankommt, betonen ausdrücklich: Jellinek, S. 408; Seufert, S. 25; Jung, NJW 66, 1790 (1793); Meyer-Thiel-Frohberg, Fnl. B, Anm. IV.

316) BVerfGE 4, 387 (399); Ernst-Zinkahn-Bielenberg, Vorb. vor §§ 157 ff. BBauG, Rd.Nr. 5; Forsthoff, VerwR AT, S. 353, Fußnote 1.

317) Meiß, JZ 54, 109 ff..

318) JZ 54, 318 ff..

319) Kimminich in: Bonner Kommentar, Rd.Nr. 330 zu Art. 14 GG; Maunz-Dürig-Herzog, Rd.Nr. 111 f. zu Art. 14 GG.

Der unterschiedliche Umfang des Ausgleichs von Vermögenseinbußen beruht dabei nicht einmal so sehr auf der Tatsache, daß es sich bei der Enteignung um einen rechtmäßigen Eingriff handelt, als darauf, daß dabei nicht gleichrangige, sondern verschiedenrangige Interessen auszugleichen sind³²⁰⁾.

Selbst bei der Entschädigung für (rechtswidrige) enteignungsgleiche Eingriffe sind wesentliche Unterschiede zum zivilrechtlichen Schadensersatz zu beachten, so z.B. die Anfechtungslast, die von den Zivilgerichten auf Grund ihrer andersgeprägten Denkweise leicht vernachlässigt wird³²¹⁾.

Beim zweispurigen Rechtsweg werden zwei Gerichte mit demselben Sachverhalt befaßt. Dies führt zu einer vermeidbaren Mehrbelastung und erheblichen Verzögerungen: das Zivilgericht muß das Verfahren so lange aussetzen, bis das Verwaltungsgericht über die Vorfrage, ob der Eingriff überhaupt zulässig ist, entschieden hat³²²⁾. Die Aufspaltung des Rechtsweges wird deshalb in Rechtsprechung³²³⁾ und Literatur³²⁴⁾ allgemein als unglücklich bezeichnet.

2. Zur Recht- und Zweckmäßigkeit der sog. Baulandkammerlösung

Dem trug der Gesetzgeber im 4. Abschnitt des Baulandbeschaffungsgesetzes dadurch Rechnung, daß er bei den ordentlichen Gerichten

320) Naumann, JZ 54, 321 f..

321) Weyreuther, DVBl. 72, 93 (94); ähnlich Lange, BayVB1. 73, 32 (33).

322) Kimminich in: Bonner Kommentar, Rd.Nr. 404 zu Art. 14 GG.

323) BVerwGE 39, 169 (172).

324) Wolff-Bachof, VerwR I, S. 553; Obermayer in: Staats- und Verwaltungsrecht in Bayern, S. 308; Weyreuther, DVBl. 72, 93 (94); Forsthoff, VerwR AT, S. 352 f.; Krimminich in: Bonner Kommentar, Rd.Nr. 401 zu Art. 14 GG m.w.N.; Lange, DVBl. 73, 32 ff.. Eine Beschleunigung des Verfahrens versprechen sich beim zweispurigen Rechtsweg lediglich die Verfasser des Entw.HessEG (Begr. S. 83).

besondere Spruchkörper, die Baulandkammern, einrichtete und diesen auch die Überprüfung der Abtretungsbeschlüsse übertrug. Diese Lösung wurde später in den §§ 157 ff. BBauG noch insoweit ausgebaut, als jetzt sämtliche Maßnahmen, denen zumindest im Einzelfall enteignende Wirkung zukommt, beim Landgericht, Kammer für Baulandsachen, anzufechten sind. Eine ähnliche Regelung sahen die §§ 107 a ff. Entw.BEG für den Anwendungsbereich aller klassischen Enteignungsgesetze des Bundes und der Länder vor (Kammer für Enteignungssachen)³²⁵⁾. Nach § 171 a BBauG in der Fassung des Bundesbaugesetzes von 1956 übertrug die Landes- und Kreisbaukammern und Senaten für Baulandsachen die Entscheidung über Maßnahmen der Enteignung und enteignungsgleiche Eingriffe, die auf Landesrecht beruhen, übertragen.

Im vierten Abschnitt des Baulandbeschaffungsgesetzes wie später im neunten Teil des Bundesbaugesetzes berücksichtigte der Bundesgesetzgeber auch die Besonderheiten öffentlich-rechtlicher Streitigkeiten. So erweiterte er nicht nur die Spruchkörper um zwei Verwaltungsrichter, sondern zog auch verfahrensrechtliche Konsequenzen³²⁶⁾. Diese bestanden naturgemäß in einer Anpassung an die Maximen des Verwaltungsprozesses, insbesondere in einer weitgehenden Übernahme des Untersuchungsgrundsatzes³²⁷⁾. Dadurch wurde zwangsläufig die Frage aufgeworfen, ob die Kammern und Senate für Baulandsachen noch dem Leitbild der "ordentlichen Gerichte" des Art. 14 Abs. III S. 4 GG entsprechen.

Das Bundesverfassungsgericht, das in seinem Beschluß v. 23. 2. 1956³²⁸⁾ über die Verfassungsmäßigkeit dieser Regelungen zu entscheiden hatte, wies darauf hin, daß die Arbeit der Landes- und Kreisbaukammern³²⁹⁾ die Schwerfälligkeit des zweispurigen Rechtsweges solle in besonderer Weise den Schutz des Eigentums garantieren.

325) Nach Art. 74 Ziff. 1 GG kann der Bund das gerichtliche Verfahren unabhängig von seiner sonstigen Gesetzgebungskompetenz regeln.

326) § 161 Abs. II BBauG. Mit dem in § 107 i Abs. III Entw.-BEG gemachten Vorschlag, die Kammern für Enteignungssachen auch zu ermächtigen, rechtmäßige Verwaltungsakte zu ändern, soweit sich im Verfahren eine "geeignendere" Regelung ergibt, wollte man allerdings über das Ziel hinausgeschossen sein. Diese Befugnis läßt sich mit der Funktion der Rechtsprechung nicht mehr vereinigen. Sie ist im Hinblick auf den Grundsatz der Gewaltenteilung bedenklich.

327) Wanner, S. 54.

328) BVerfGE 4, 387 ff..

329) Vergl. BVerfG, a.a.O., S. 400.

Es hätte sodann im Wege einer teleologischen Interpretation des Art. 14 Abs. III S. 4 GG durchaus auf den ursprünglichen Normzweck, nämlich die Sicherstellung einer Überprüfung des zugesprochenen Entschädigungsbetrages durch mit richterlicher Unabhängigkeit ausgestattete Organe der Rechtsprechung, abstellen können. Unter diesem Gesichtspunkt ist die Zuständigkeit eines jeden in diesem Sinne "ordentlichen" Gerichtes mit dem Grundgesetz vereinbar. Das Bundesverfassungsgericht wies ja selbst darauf hin, der Hauptausschuß des Parlamentarischen Rates habe, als er in seiner 57. Sitzung die Garantie eines bestimmten Rechtsweges ohne Aussprache in den Verfassungstext einfügte, offensichtlich übersehen, daß das Grundgesetz auch die Verwaltungsgerichte mit allen rechtsstaatlichen Garantien ausstattet³³⁰⁾.

Das Bundesverfassungsgericht ging jedoch methodisch einen anderen Weg. Es verstand den Rechtsweg vor den ordentlichen Gerichten - gesetzssystematisch richtig - als Gegensatz zu den anderen im Grundgesetz vorgesehenen Rechtswegen. Folgerichtig stellte es auf die formale Einordnung der Spruchkörper, ihre Zusammensetzung und das von ihnen anzuwendende Verfahrensrecht ab³³¹⁾. Dies verlangt allerdings gerade nicht - wie der 1. Senat meinte - der ursprüngliche - (historische) Sinn der Verfassungsbestimmung³³²⁾, sondern die neue Bedeutung des Begriffs "ordentliches Gericht".

330) A.a.O., S. 399 und 401.

331) Ule, DVBl. 54, 137 ff., leugnet allerdings von vornherein wesentliche Unterschiede der von den verschiedenen Gerichtszweigen zu beachtenden Verfahrensgrundsätze.

332) Siehe den Kernsatz der Begründung, a.a.O., S. 404. Darauf, daß der Sprachgebrauch des Grundgesetzes überholt ist, weist zu Recht Hering, DVBl. 61, 217 (226), hin.

Das Bundesverfassungsgericht folgte mit seiner Auslegung dem Urteil des Reichsgerichts v. 3. 3. 1922³³³⁾. Dieses hatte verlangt, bei allen zulässigen Abweichungen von einzelnen Organisations- und Verfahrensbestimmungen des Gerichtsverfassungsgesetzes und der Zivilprozeßordnung dürften die für ein ordentliches Gericht geltenden Vorschriften jedenfalls nicht mit den allgemeinen in diesen Gesetzen verwirklichten Rechtsgedanken unvereinbar sein. Hatte sich das Reichsgericht dabei noch auf den Vorbehalt einer abweichenden Regelung durch Reichsgesetz in Art. 153 WRV stützen können, so genügte dem Bundesverfassungsgericht jede Sonderbestimmung der Zivilprozeßordnung für besondere Verfahrensarten, um einen Verstoß des Baulandbeschaffungsgesetzes gegen Prinzipien des Zivilprozesses zu leugnen. Der Versuch, auf der Grundlage dieser Entscheidung die dort zunächst behaupteten grundsätzlichen Unterschiede zwischen den Verfahren nach der Zivilprozeß- und der Verwaltungsgerichtsordnung aufzuzeigen, dürfte schwer fallen. Indem das Gericht mehrfach die Anpassung von Verfahrensbestimmungen an die Besonderheiten der Materie als sachgerecht anerkannte³³⁴⁾, half es, die in den Gründen des Beschlusses bereits vorher als "systematisch unerwünscht"³³⁵⁾ bezeichnete Zuweisung zu korrigieren.

Es kann deshalb nicht verwundern, daß die Baulandkammerlösung auch noch nach der für die Rechtspraxis klärenden Entscheidung häufig angegriffen³³⁶⁾ und mehr oder weniger deutlich als Etikettenschwindel entlarvt wurde.

333) RGZ 104, 137 ff..

334) A.a.O., S. 408 unten. Von der durch "die Natur der Streitansprüche" gebotenen Abweichung von den Normen des Zivilprozesses sprach im übrigen bereits 1911 Eger, S. 289.

335) A.a.O., S. 399. Fbenso: Lechner, DÖV 50, 298 (304); Begr.-Entw. BEG, S. 496.

336) Forsthoff, VerwR AT, S. 353 mit Fußnote 1; vergl. im übrigen die Nachweise bei Ernst-Zinkahn-Bielenberg, Rd.Nr. 23 und 35, Vorb. vor §§ 157 ff. BBauG.

Die §§ 157 ff. befriedigen auch aus rechtspolitischer Sicht nicht. Diese Bestimmungen modifizieren das Zivilprozeßrecht immer noch nicht in dem Maße, das notwendig wäre, um in allen Fällen sachgerechte Ergebnisse zu ermöglichen³³⁷⁾. Dabei ist nicht nur an das fehlende Recht auf Akteneinsicht zu denken, sondern auch an die umständliche und lückenhafte Pegelung der sofortigen Ausführung von Besitzeinweisungsbeschlüssen sowie des vorläufigen ~~Rechts~~ ³³⁸⁾ Schutzes.

Nachdem einer allgemeinen analogen Anwendung der Vorschriften der Verwaltungsgerichtsordnung³³⁹⁾ außer § 161 Abs. I BBauG auch der Beschluß des Bundesverfassungsgerichts entgegensteht, kann nur eine Verfassungsänderung Abhilfe schaffen, die es erlaubt, auch den Streit über die Höhe der Enteignungsentschädigung vor den Verwaltungsgerichten auszutragen³⁴⁰⁾.

II. Zur Zweckmäßigkeit eines Widerspruchsverfahrens

Nach § 68 VwGO ist die Recht- und Zweckmäßigkeit eines Verwaltungsaktes vor Erhebung der Anfechtungs- oder Verpflichtungsklage in einem Vorverfahren nachzuprüfen. Es gibt der Verwaltung, die ihre Entscheidungen nicht immer mit letzter Sorgfalt treffen kann, die Gelegenheit, ihre Maßnahmen nochmals zu überprüfen³⁴¹⁾. Gleichzeitig soll das Widerspruchsverfahren die Verwaltungsgerichte entlasten³⁴²⁾.

337) Die Regelung des Bundesbaugesetzes halten für unzureichend: Gelzer, DVBl. 62, 888 ff.; Schrödter, Rd.Nr. 3 zu § 165 BBauG; Weyreuther, DVBl. 72, 93 (94).

338) Siehe Seite 98 mit Fußnote 288.

339) Dies forderte Naumann bereits 1960 auf einer Tagung der Zivilprozeßlehrer in Wien. Siehe DÖV 60, 377 f..

340) Krimphove, ZRP 72, 136 (138); Schmidt, BayVB1. 73, 35 (37); Friauf in: von Münch, BesVerwR, S. 483. Siehe im übrigen die Nachweise unter Fußnote 324 und 337.

341) Wanner, S. 96 f..

342) Ule, S. 93; Redeker-v. Oertzen, Rd.Nr. 2 zu § 68 VwGO.

Die Notwendigkeit einer Selbstkontrolle der Verwaltung ist bei Beschlüssen der Enteignungsbehörden kaum gegeben. Das Enteignungsverfahren ist kein Massen- bzw. Schnellverfahren, sondern im Gegenteil als förmliches Verfahren mit besonderen Garantien ausgestattet. Es bietet damit eine erhöhte Gewähr für die Recht- und Zweckmäßigkeit der Entscheidung³⁴³⁾. Unter Umständen zwingt gerade die lange Dauer des Vorverfahrens zu einer vorzeitigen Besitz-einweisung. Die Fronten werden dadurch zusätzlich verhärtet; ein für den Enteignungspflichtigen positiver Widerspruchsbescheid kann endgültig nicht mehr erwartet werden. Dies gilt erst Recht, wenn die Enteignungsverfahren bei den staatlichen Mittelbehörden konzentriert werden und diese nach § 73 Abs. I Ziff. 2 VwGO auch über den Widerspruch entscheiden.

Widerspruchsbescheide, die Enteignungsbeschlüsse bestätigen, werden Enteignungspflichtige, die sich bereits allen Versuchen, eine gütliche Einigung herbeizuführen, widersetzt haben, kaum überzeugen. Es bestehen deshalb auch nur geringe Aussichten, daß die Zahl der gerichtlichen Verfahren zurückgeht.

Der generelle Verzicht auf ein Vorverfahren in Enteignungssachen entspricht demnach dem wohlverstandenen Interesse aller Beteiligten³⁴⁴⁾.

III. Die Bedeutung der Verletzung von Vorschriften des Enteignungsverfahrensrechts im gerichtlichen Verfahren

Die Frage nach den Sanktionen bei der Verletzung von Vorschriften des Enteignungsverfahrensrechts berührt auch noch nach dem Erlaß

343) Aus diesem Grund bedarf es nach § 70 VwVfG bei förmlichen Verwaltungsverfahren generell keines Vorverfahrens. Siehe Bundesratsdrucksache 227/73, S. 86 (begr. zu § 66 des Entwurfs).

344) Vergl. Art. 44 Abs. II S. 2 BayEG, § 107 a Entw.BEG. Verordnungen nach § 155 BBauG, die in Enteignungssachen nach dem Bundesbaugesetz ein Vorverfahren vorschreiben können, haben die Landesregierungen nicht erlassen. Siehe Ernst-Zinkahn-Bielenberg, Rd.Nr. 3 zu § 155 BBauG. Die umfassende Kompetenz des Bundes zur Regelung des gerichtlichen Verfahrens würde es erlauben, die Sachurteilsvoraussetzung der §§ 68 ff. VwGO auch in den Fällen zu streichen, in denen Maßnahmen auf Landesenteignungsgesetze gestützt werden.

des Verwaltungsverfahrensgesetzes des Bundes und entsprechender
Ländergesetze umstrittene Probleme des allgemeinen Verwaltungs-
rechts.

In einer Untersuchung von Rechtsproblemen beim Erlaß eines Bun-
desenteignungsgesetzes ist sie deshalb anzusprechen, weil die
Ausgestaltung von Verfahrensnormen nach allen vertretenen Mei-
nungen Einfluß auf die Rechtsfolge bei ihrer Verletzung hat.
Im Übrigen bedürfen die von der Rechtsprechung und Lehre ent-
wickelten bzw. jetzt teilweise in den Verwaltungsverfahrensges-
etzen niedergelegten Grundsätze möglicherweise beim Enteig-
nungsverfahren, das schon definitionsgemäß ein förmliches ist³⁴⁵,
einer Modifizierung. Auch hier gilt der Grundsatz, daß eine spe-
zifische Fach- und Sachgerechtigkeit letztlich dem Ziel der Ein-
heitlichkeit vorgeht³⁴⁶).

1. Die Folgen der Verletzung des Verwaltungsverfahrens- rechts im Bereich der gebundenen Verwaltung

Das Verwaltungsverfahrensrecht besteht aus formellen, das Verfah-
ren lenkenden Verwaltungsnormen, d.h. aus Vorschriften, die
den behördlichen Willensbildungsprozeß bestimmen³⁴⁷.

Seine Bedeutung wird höchst unterschiedlich bewertet.

Nach einer Auffassung³⁴⁸) dient jedes Verfahren nur dem Ziel,
eine inhaltlich richtige Entscheidung zu finden. Als Mittel zum
Zweck, d.h. wegen ihrer nur dienenden Funktion, sollen Verfah-
rensregelungen einer Kategorie minderen Rechts angehören.

³⁴⁵) Dies gilt zumindest für die Enteignung im klassischen Sinn.
Siehe S. 8 mit Fußnote 17. In der Begründung der Bundesre-
gierung zum Verwaltungsverfahrensgesetz, Bundesratsdruck-
sache 227/73, S. 83, wurde das Verfahren nach den §§ 104 ff.
BBauG ausdrücklich als Beispiel für ein förmliches Verfahren
genannt.

³⁴⁶) Weyreuther, DVBl. 72, 93 (98).

³⁴⁷) Obermayer in: Staats- und Verwaltungsrecht in Bayern,
S. 241; derselbe in: Verwaltungsverfahrensgesetz, S. 27.
Zu den Verfahrensnormen i.w.S. werden z.T. auch die Form-
und Zuständigkeitsvorschriften gerechnet (siehe Maurer,
JuS 76, 485 (491)).

³⁴⁸) Groschupf, DVBl. 62, 627 (630). Zum Problem des Rangunter-
schieds siehe auch Weyreuther, DVBl. 72, 93 (94).

Der gegenteilige Standpunkt³⁴⁹⁾ beruht auf der Überzeugung, daß Form- und Verfahrensvorschriften in einem Rechtsstaat unabhängig vom Inhalt der getroffenen Entscheidung einen hohen Stellenwert besitzen. Das materielle und formelle Recht soll deshalb, soweit überhaupt eine Unterscheidungsmöglichkeit anerkannt wird³⁵⁰⁾, dieselbe Bedeutung haben.

Die u.a. aus diesen Grundpositionen gezogenen Konsequenzen werden bei der gesetzgeberischen Entscheidung über die Folgen der Verletzung von Verfahrensvorschriften (§§ 43 ff. VwVfG, insbesondere § 46) und den vielen dazu ergangenen kritischen Stellungnahmen deutlich: Nach § 46 VwVfG kann die Aufhebung eines Verwaltungsaktes, der nicht nach § 44 nichtig ist, nicht allein deshalb beansprucht werden, weil er unter Verletzung von Vorschriften über das Verfahren, die Form oder die örtliche Zuständigkeit zustande gekommen ist, wenn keine andere Entscheidung in der Sache hätte getroffen werden können. Diese nur im Bereich der gebundenen Verwaltung anzuwendende Regelung³⁵¹⁾ wird außer mit der dienenden Funktion von Verfahrensnormen entscheidend mit verfahrensökonomischen Erwägungen³⁵²⁾ begründet. Die Verwaltungsgerichte sollen die Aufgabe haben, grundsätzlich über das streitige Rechtsverhältnis selbst zu entscheiden³⁵³⁾. Diese Verpflichtung wird nicht zuletzt

349) Ossenbühl, DÖV 64, 511 (516); OVG Lüneburg, Nachweis bei Men-ger, VerwArch 55, 73 (77).

350) Die von Hauelsen, DVBl. 62, 881 (885), noch vertretene Auffassung, es sei unmöglich, das Verwaltungsverfahrenrecht aus dem materiellen Recht auszuschneiden, ist inzwischen sicher überholt. Es ist jedoch anerkannt, daß es Verwaltungsrecht verfahrens- und materiellrechtlichen Charakters gibt. Vergl. die Beispiele bei Obermayer, Verwaltungsverfahrensgesetz, S. 28, und Maurer, JuS 76, 485 (487).

351) § 36 des Musterentwurfs aus dem Jahre 1963 sah für Ermessensentscheidungen noch ausdrücklich eine Sonderregelung vor (Nachweis bei Bender, DÖV 65, 446 (448)). Ein Verfahrensfehler sollte in diesen Fällen dann unerheblich sein, wenn "anzunehmen ist, daß die Verletzung die Entscheidung in der Sache nicht beeinflußt hat". Auf diese Alternative verzichtete bereits § 42 des Entwurfs von 1973 (Bundestagsdrucksache 7/910, S. 17). Im Gegensatz zum Bundesrat vertrat die Bundesregierung die Auffassung, gerade bei Ermessensentscheidungen sollte es nicht nachträglich der Wertung der Behörde überlassen bleiben, ob die Verletzung der Verfahrensvorschrift die Entscheidung in der Sache beeinflußt hat. Eine solche Feststellung lasse sich nachträglich nicht mehr zuverlässig treffen (vergl. Eichler, Anm. II 3 zu § 46).

352) Begründung zum Entwurf 1973, Bundestagsdrucksache 7/910, S.17; Groschupf, DVBl. 62, 627 ff..

der Rechtsprechung zu § 113 Abs. IV VwGO entnommen³⁵⁴⁾, wonach die Gerichte den Rechtsstreit möglichst durch eigene Sachverhaltsaufklärung spruchreif machen sollen.

Die Tatsache, daß § 46 VwVfG in vielen Fällen dazu führt, daß die in einem fehlerhaften Verfahren erlassenen Entscheidungen einer verwaltungsgerichtlichen Überprüfung Stand halten, entwertet nach einer in der Literatur stark vertretenen Meinung in verfassungswidriger Weise den rechtsstaatlichen Anspruch auf ein ordnungsgemäß durchgeführtes Verwaltungsverfahren. Dem Prinzip der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung könne auch im Bereich des formellen Rechts nur dann Geltung verschafft werden, wenn die in einem mangelhaften Verfahren zustande gekommenen Verwaltungsakte nichtig oder vernichtbar sind³⁵⁵⁾.

Diese Forderung, die Verletzung von Verfahrensvorschriften prinzipiell dadurch zu sanktionieren, daß eine darauf gestützte Anfechtung zur Aufhebung der Verwaltungsentscheidung führt, geht sicher zu weit. Ein Bürger wird einen Verfahrensfehler regelmäßig deshalb rügen, weil er sich von einem neuen Verfahren ein günstigeres Ergebnis verspricht. Ein ausschließlich aus Verfahrensgründen stattgebendes Urteil gibt ihm Steine statt Brot, da es ihn nur in einen zweiten Prozeß hineinzwingt. Die Verwaltung hat ja auf Grund einer Verfahrensverletzung keineswegs ihre materiellrechtliche Befugnis verwirkt.

Die Vernunft einer nur auf einen in der Sache irrelevanten Verfahrensfehler gestützten Klage besteht im bloßen Zeitgewinn. Dieses Ziel kann die Rechtsordnung zumindest im Bereich der gebundenen Eingriffsverwaltung deshalb nicht generell anerkennen, weil andernfalls das formelle Recht auf Kosten des materiellen Rechts durchgesetzt würde.

Eine Klage, die ausschließlich diesen Zweck verfolgt, stellt sich als rechtsmißbräuchlich dar³⁵⁶⁾.

353) Groschupf, DVBl. 62, 627 (629 f.); Czermak, NJW 63, 103 f..

354) BVerwGE 10, 202 (204); 11, 95 (99); 12, 186 ff..

355) Hauelsen, DÖV 73, 653 (656); Kopp, VerwArch 61 (1970), 219 ff.. Ähnlich bereits früher: Ule, Verwaltungsreform und Verfassungsvollzug, S. 71 f.; Menger, VerwArch 55 (1964), 73 ff.; 56 (1965) 177 (191). Nicht verfassungsrechtliche, aber doch rechtspolitische Bedenken erheben gegen § 46 VwVfG Götz, NJW 76, 1425 (1429), und Maurer, JuS 76, 485 (492).

356) Siehe die Stellungnahme des Bundesrates zum Entwurf 1973, Bundestagsdrucksache 7/910, S. 103.

Wer behauptet, daß verfahrensrechtliche Bestimmungen nicht anders als durch Aufhebung der in einem fehlerhaften Verfahren zustande gekommenen Verwaltungsakte Geltung verschafft werden kann, übersieht die Vielzahl der nach unserer Rechtsordnung möglichen Reaktionsmöglichkeiten. Auf den Versuch, über Aufsichtsbeschwerden verwaltungsinterne Sanktionen auszulösen, ist der Bürger nur dann angewiesen, wenn die verletzte Norm nicht auch seinen Interessen dienen soll. In anderen Fällen können aus Verfahrensfehlern Amtshaftungsansprüche erwachsen. Unter Umständen besteht im Hinblick auf eine Wiederholungsgefahr auch ein Rechtsschutzbedürfnis für eine Feststellungsklage.

Schwierigkeiten bereitet die systematische Einordnung des § 46 VwGO. Diese Vorschrift modifiziert bzw. schränkt § 113 Abs. I S. 1 VwGO ein, wenn auch ein Verfahrensfehler, der im Prozeß keine Folgen hat, zur Rechtswidrigkeit der Verwaltungsentscheidung führt.

Das Bundesverwaltungsgericht, das bereits vor dem Erlaß des Verwaltungsverfahrensgesetzes des Bundes Klagen mit der Begründung abwies, die Sachentscheidung könne auf einem festgestellten Verfahrensfehler nicht beruhen, äußerte sich zu dieser Problematik bisher widersprüchlich. Im Urteil v. 10. 4. 1968 ging es davon aus, schon die frühere (eigene) Rechtsprechung habe anerkannt, daß nicht jede Verletzung einer Form- oder Verfahrensvorschrift die Rechtmäßigkeit des Verwaltungsaktes beeinträchtigt³⁵⁷⁾. Das Bundesverwaltungsgericht bezog sich dabei jedoch auf ein Urteil vom 29. 3. 1966³⁵⁸⁾, in dem der erkennende erste Senat die Rechtswidrigkeit zugunsten des Klägers unterstellt hatte, nachdem er keine Notwendigkeit sah, die Entscheidung allein deshalb aufzuheben.

Für die Rechtswidrigkeit einer Maßnahme, die in einem Verfahren mit einem nach § 46 unbeachtlichen Fehler angeordnet wurde, spricht die Existenz "absoluter" Verfahrensrügen auch im Verwaltungsrecht³⁵⁹⁾. Diese führen unabhängig von der Möglichkeit einer Auswirkung des Verfahrensfehlers auf die Entscheidung zu deren Aufhebung. Da diese Rechtsfolge nach § 113 Abs. I S. 1 VwGO

357) BVerwGE 29, 282 ff.. Ähnlich Baruda in: Erichsen-Martens, AllgVerwR, S. 290, der allerdings nicht ausdrücklich vom rechtswidrigen, sondern vom fehlerhaften Verwaltungsakt spricht.

358) BVerwGE 24, 23 (31 f.).

359) Siehe dazu die Ausführungen auf S. 125.

die Rechtswidrigkeit des Verwaltungsaktes voraussetzt, verbietet es sich unabhängig von der Stellungnahme zum Rang des Verfahrensrechts, den Begriff der Rechtswidrigkeit mit "inhaltlich fehlerhaft" zu umschreiben. Will man dann nicht in Umkehrung von Tatbestand und Rechtsfolge des § 113 Abs. I S. 1 VwGO im Einzelfall von der Aufhebungsbedürftigkeit eines Verwaltungsaktes auf seine Rechtswidrigkeit schließen, bleibt nur die Möglichkeit, alle in einem fehlerhaften Verfahren erlassenen Verwaltungsakte als rechtswidrig zu bezeichnen. Dieses Ergebnis wird durch § 59 Abs. II Nr. 2 und 3 VwVfG bestätigt, wo die Verfahrens- und Formfehler des § 46 VwVfG als Rechtswidrigkeitsgründe ausgewiesen sind³⁶⁰⁾.

§ 46 VwVfG läßt es somit zumindest zu³⁶¹⁾, daß die Verwaltungsgerichte Klagen als unbegründet³⁶²⁾ abweisen, obwohl die Voraussetzungen des § 113 Abs. I S. 1 VwGO vorliegen. Insoweit wird letztere Vorschrift relativiert³⁶³⁾.

360) Meyer-Borgs-Maciejewski, Rd.Nr. 10 zu § 46 VwVfG. Im Ergebnis ebenso: Obermayer in: Staats- und Verwaltungsrecht in Bayern, S. 241; Wolff-Bachof, VerwR I, S. 434; Haueisen, DVBl. 62, 881 (885); derselbe, DVBl. 66, 773 (775). Nach Groschupf, DVBl. 62, 627 (628, Fußnote 20), ist es eine Frage der terminologischen Übereinkunft, wie weit man den Begriff der Rechtswidrigkeit erstrecken will.

361) Dem Gesetzeswortlaut nach ist lediglich ein Anspruch auf Aufhebung des Verwaltungsaktes ausgeschlossen. Die Behörde soll nicht daran gehindert werden, eine sachlich richtige Entscheidung im Einzelfall aus Zweckmäßigkeitsgründen aufzuheben (Begründung der Bundesregierung zum Entwurf 1973, Bundestagsdrucksache 7/910, S. 66). Götz, NJW 66, 1425 (1429), spricht diese Befugnis auch den Gerichten zu. A.A. ist im Hinblick auf die unterschiedlichen Aufgaben von Verwaltung und Gerichten mit Recht Kopp, S. 487 f., fraglich ist jedoch, ob die Gerichte nicht zumindest das Recht für sich in Anspruch nehmen werden, die Ermessensentscheidungen der Behörden auf Ermessensfehler hin zu überprüfen.

362) So auch Kopp, S. 486. Dagegen hat der VGH Bebenhausen, VerwRspr 9, 663 (665), in einem Fall, in dem die Behörde befugt gewesen wäre, dieselbe Entscheidung in einem neuen Verfahren zu erlassen, das Rechtsschutzbedürfnis verneint. Ähnlich Groschupf, DVBl. 62, 627 (630). Dies kann schon deshalb nicht befriedigen, weil die Voraussetzungen des § 46 erst nach Prüfung der Begründetheit der Klage in materiellrechtlicher Hinsicht festgestellt werden können.

363) Meyer-Borgs-Maciejewski, Rd.Nr. 6 zu § 46 VwVfG.

46 VwVfG kommt nicht zur Anwendung, wenn ein Verfahrensverstoß nach § 44 VwVfG zur Nichtigkeit der Entscheidung führt oder der Fehler rechtzeitig nach § 45 VwVfG geheilt werden konnte. Unabhängig von den Voraussetzungen des § 46 VwVfG bestimmt sich das Schicksal des in einem mangelhaften Verfahren erlassenen Verwaltungsaktes in folgenden weiteren Fällen:

- Die Verwaltung hat lediglich eine Ordnungsvorschrift nicht beachtet. Diese sind dadurch gekennzeichnet, daß sie die Behörde nicht rechtlich binden. Ein Verstoß gegen Ordnungsvorschriften hat deshalb nie die Rechtswidrigkeit der Entscheidung zur Folge. Ob einer Verfahrensregelung Rechtssatzqualität zukommt, kann dem Gesetzeswortlaut häufig nicht eindeutig entnommen werden. Keineswegs dürfen Soll-Vorschriften pauschal mit Ordnungsvorschriften gleichgesetzt werden. Mit dieser Formulierung kann der Gesetzgeber das Fehlen einer rechtlichen Bindung, aber auch die Tatsache zum Ausdruck bringen, daß in atypischen Fällen eine Abweichung geboten ist³⁶⁴⁾. In Zweifelsfällen spricht eine Vermutung dann für das Vorliegen eines Rechtssatzes, wenn nicht ausgeschlossen werden kann, daß sich seine Nichtbeachtung auf das Verfahrensergebnis auswirkt.
- Die Behörde hat gegen eine Verfahrensvorschrift verstoßen, die nur die Wahrung öffentlicher Interessen oder der bestimmter Beteiligter bezweckt. In diesem Fall kann die ausschließlich auf die formelle Rüge gestützte Klage des Nichtbegünstigten ohne Prüfung der materiellen Rechtmäßigkeit der Entscheidung schon mangels Klagebefugnis (§ 42 Abs. II VwGO) bzw. deshalb abgewiesen werden, weil der Kläger nicht in seinen Rechten verletzt ist (§ 113 Abs. I S. 1 VwGO)³⁶⁵⁾. Im allgemeinen sind Verfahrensvorschriften zwar mit zum Schutze der vom Verwaltungshandeln betroffenen Bürger geschaffen.

364) Ähnlich Ule-Becker, *Verwaltungsverfahren im Rechtsstaat*, S. 40. Umgekehrt haben sich die Strafsenate des BGH nie geschaut, dem Wortlaut nach zwingenden Vorschriften des Strafprozeßrechts bloßen Ordnungscharakter zuzusprechen (siehe BGHSt 21, 4 ff. zu § 275 StPO).

365) BVerwGE 28, 269 (270); 29, 282 (285); Wolff-Bachof, *VerwR* I, S. 435; Weyreuther, *DVBl.* 72, 93 (98); Kopp, S. 489 m.w.N.. Regelmäßig macht ein Kläger jedoch mit einer Verfahrensrüge konkludent zugleich die materielle Rechtswidrigkeit des Verwaltungsaktes geltend. Hält die Sachentscheidung dann der gerichtlichen Prüfung stand, so kann zur Begründung des abweisenden Urteils zusätzlich § 46 VwVfG herangezogen werden.

Sie sollen auch in ihrem Interesse eine richtige Sachentscheidung gewährleisten³⁶⁶⁾.

Daß es Ausnahmen gibt, zeigen jedoch Beschleunigungsvorschriften, wie die Höchstfristen der §§ 105 Abs. I S. 2 BBauG, 18 f. Abs. II S. 1 FStrG im Enteignungsverfahren. Diese laufen den Interessen des Enteignungspflichtigen geradezu entgegen. Es wäre völlig sinnwidrig, dessen mit einer Fristüberschreitung begründeten Klage stattzugeben³⁶⁷⁾.

- Die Verwaltung hat "absolutes" Verfahrensrecht verletzt, d.h. Normen die ausdrücklich oder doch zumindest nach ihrem Zweck ein so zwingendes Ge- oder Verbot aufstellen, daß als Sanktion unabhängig von der Möglichkeit einer Auswirkung auf die Sachentscheidung nur deren Aufhebung in Frage kommt. Die Existenz derart gewichtiger Verfahrensvorschriften war vor Erlass des Verwaltungsverfahrensgesetzes allgemein anerkannt³⁶⁸⁾. Nachdem § 1 Abs. I VwVfG den Vorrang spezialgesetzlicher Regelungen betont, ist es auch jetzt noch zulässig und notwendig, die Frage nach der erforderlichen Sanktion primär an die verletzte Vorschrift zu richten³⁶⁹⁾.

366) Ähnlich: BVerwGE 28, 269 (270); Weyreuther, a.a.O..

367) Wegen der Bedeutung der Beschleunigungsvorschriften für den Antragsteller wird man nicht ohne weiteres bloße Ordnungsvorschriften annehmen können. A.A. zu § 105 BBauG: Heitzer-Österreicher, Anm. 2 b zu § 105 BBauG.

368) Vergl. BVerwGE 29, 282 (284); 41, 58 (64); Wolff-Bachof, VerwR I, S. 435; Forsthoff, VerwR AT, S. 236; Baruda in: Frichsen-Martens, Allg. VerwR, S. 290; Weyreuther, DVBl. 72, 93 (95). Dagegen können relative Verfahrensmängel in dem Sinne, daß es bezüglich ihrer Folgen auf die Möglichkeit einer Auswirkung auf die Sachentscheidung ankommt, nach Erlass des Verwaltungsverfahrensgesetzes nur unter der Voraussetzung anerkannt werden, daß die Gerichte die Befugnis haben, bei Anwendbarkeit des § 46 VwVfG trotz richtiger Sachentscheidung wegen eines Verfahrensfehlers aufzuheben. Siehe dazu S.120, Fußnote 361.

369) Weyreuther, a.a.O.; Kopp, S. 488.

Die Grundsatzentscheidung des Gesetzgebers in § 46 VwVfG wird allerdings umgangen, wenn absolute Verfahrensfehler im Wege der Interpretation aus Normen abgeleitet werden, die keineswegs den in einem Rechtsstaat unabdingbaren Verfahrensgarantien zuzuordnen sind³⁷⁰⁾.

2. Die Folgen der Verletzung des Verwaltungsverfahrensrechts im Bereich des Verwaltungsermessens

Ermessensentscheidungen, die in einem fehlerhaften Verfahren ergehen, sind grundsätzlich aufzuheben. Unter Ermessen versteht die traditionelle (noch herrschende) Lehre die Freiheit des Handelns staatlicher Organe von einer rechtlichen Bindung, also eine von der Rechtsordnung gewährte Befugnis, zwischen mindestens zwei Verhaltensweisen frei zu wählen³⁷¹⁾.

Da bei (echten) Ermessensentscheidungen somit definitionsgemäß immer "eine andere Entscheidung in der Sache hätte getroffen werden können", ist § 46 VwVfG nicht anwendbar³⁷²⁾.

Aus der Entstehungsgeschichte des Verwaltungsverfahrensgesetzes geht hervor, daß im Bereich der nicht strikt gebundenen Verwaltung ein Verwaltungsakt selbst dann aufgehoben werden soll, "wenn anzunehmen ist, daß die Verletzung (einer Verfahrensvorschrift) die Entscheidung in der Sache nicht beeinflußt hat"³⁷³⁾. Die Bundes-

370) Dazu neigen Kopp, S. 488, und Wolff-Bachof, VerwR I, S. 435, indem sie z.B. in der mangelnden internen Beteiligung anderer Behörden regelmäßig einen Aufhebungsgrund sehen.

371) Obermayer, BayVBl. 63, 1177. Vergl. aber auch die Kritik an der herrschenden Lehre bei Obermayer in: Staats- und Verwaltungsrecht in Bayern, S. 184 ff. (= BayVBl. 75, 257 ff.). Die dort angenommene - sehr begrenzte - Beurteilungsfreiheit der Verwaltung sowohl bei der Anwendung unbestimmter wertausfüllungsbedürftiger Rechtsbegriffe als auch bei der Entscheidung über Rechtsfolgen läßt § 46 VwVfG in einem anderen Licht erscheinen. Eine besondere Bedeutung - mit der Folge der Unanwendbarkeit des § 46 VwVfG - kommt verfahrensrechtlichen Bestimmungen dann auch zu, wenn eine Beurteilungsfreiheit bei der Feststellung der Verwirklichung von Tatbestandsvoraussetzungen besteht.

372) Vergl. die Begründung der Bundesregierung zu § 46 VwVfG, Bundestagsdrucksache 7/910, S. 66.

373) Siehe S. 117, Fußnote 351.

regierung konnte sich gegen den Bundesrat mit der Auffassung durchsetzen, eine entsprechende Feststellung lasse sich bei Ermessensentscheidungen nachträglich nicht mehr zuverlässig treffen.

Die Aufwertung, die das Verwaltungsverfahrensrecht im Bereich des Verwaltungsermessens erfährt, ist eine Folge der materiellen Entscheidungsbefugnis der Verwaltung. Ein Gericht, das an der Überprüfung der eigentlichen Ermessensentscheidung gehindert ist³⁷⁴⁾, untersucht naturgemäß genauer die Entscheidungsgrundlagen und das Verfahren, in dem diese ermittelt wurden. Es trägt so dem Umstand Rechnung, daß ein Bürger, der in bestimmten Grenzen mehrere Entscheidungen hinnehmen muß, wenigstens einen Anspruch auf ein korrektes Verfahren hat³⁷⁵⁾.

Aus dieser Formulierung darf allerdings nicht der Schluß gezogen werden, daß jeder Betroffene ein subjektives Recht auf Beachtung des gesamten Verfahrensrechts hat. Beschleunigungsvorschriften dienen auch dort, wo die Verwaltung nicht voll determiniert ist, gerade nicht den Interessen desjenigen, gegen den eine belastende Maßnahme ergriffen werden soll. Anhörungspflichten können der Entscheidungsbehörde ausnahmsweise allein deshalb auferlegt sein, damit Verwaltungsträger oder einzelne Betroffene Interessen bzw. Rechte wahren können³⁷⁶⁾.

Normsetzungstechnisch berücksichtigen Ermessensvorschriften, daß es unmöglich ist, der Vielfalt der Lebenssachverhalte bereits durch detaillierte Regelungen im Gesetz Rechnung zu tragen³⁷⁷⁾. Sie er-

374) Zu den rechtlichen Grenzen der Ermessensausübung siehe S. 125.

375) Weyreuther, DVBl. 72, 93 (96), unter Hinweis auf das Urteil des BVerwG v. 14. 2. 69, DVBl. 69, 362 (364). Ähnlich Groschupf, DVBl. 62, 627 (632).

376) Meist soll die Mitwirkung oder Anhörung einer anderen Behörde sicherstellen, daß deren besondere Sachkunde in den Entscheidungsprozeß einfließt. Diese Vorschriften gewähren auch im Interesse des Betroffenen eine richtige Sachentscheidung.

377) Schmidt-Salzer, VerwArch 60, 273; Obermayer in: Staats- und Verwaltungsrecht in Bayern, S. 187. Da diese Funktion auch unbestimmte Rechtsbegriffe erfüllen können, liegt es nahe, auch hier eine Beurteilungsfreiheit anzuerkennen und beide Fälle einem Begriff des Verwaltungsermessens zuzuordnen. Vergl. Obermayer, z.a.O., S. 190.

möglichen ein Eingehen auf die Besonderheiten des Einzelfalls. Dem entspricht die Verpflichtung der Verwaltung, die verschiedenen Gesichtspunkte unter Beachtung der allgemeinen Grundsätze der Gleichheit und Verhältnismäßigkeit gegeneinander abzuwägen³⁷⁸⁾. Führt dies im Einzelfall zu einer Ermessensreduzierung auf Null, so kann festgestellt werden, daß keine andere Entscheidung in der Sache hätte getroffen werden können. Die Voraussetzungen für die Anwendung des § 46 VwVfG liegen dann vor³⁷⁹⁾. Der Geltungsbereich dieser Vorschrift verliert damit zwar seine klaren Konturen. Dies ist jedoch eine logische Folge der schrittweisen Auflösung des strengen Gegensatzes zwischen Gesetzesvollzug und Ermessen durch die neuere Ermessenslehre³⁸⁰⁾. Fraglich ist allerdings, ob die Verwaltungsgerichte in jedem Einzelfall untersuchen müssen, ob ausnahmsweise eine Ermessensschrumpfung auf Null eingetreten ist³⁸¹⁾. Dagegen spricht ihre Kontrollfunktion und die Schwerfälligkeit des ihnen bei der Sachverhaltsermittlung zur Verfügung stehenden Instrumentariums³⁸²⁾. Die Gerichte werden sich deshalb aus prozeßökonomischen Gründen darauf beschränken dürfen, zu prüfen, ob auf Grund der von der Verwaltung herangezogenen Entscheidungsgrundlagen eindeutige Feststellungen möglich sind.

378) Inzwischen ist anerkannt, daß zumindest eine grob zweckwidrige Entscheidung rechtsfehlerhaft ist (Vergl. Eyermann-Fröhler, Rd.Nr. 21 zu § 114 VwGO; noch weitergehend: Obermayer in: Staats- und Verwaltungsrecht in Bayern, S. 184). Damit nähert sich die Ermessenslehre der sog. Vertretbarkeitslehre (siehe Bachof, JZ 55, 99) bei unbestimmten Rechtsbegriffen, die überwiegend abgelehnt wurde, jetzt aber wieder etwas abgewandelt z.B. von Obermayer, a.a.O., S. 184 ff., aktualisiert wird.

379) Kopp, VwVfG, S. 492; Klappstein in: Knack, Rd.Nr. 4 zu § 46 VwVfG; Baruda in: Erichsen-Martens, Allg.VerwR, S.292; Wolff-Bachof, VerwR I, S. 434 f.. A.A.: Meyer-Borgs-Maciejewski, Rd.Nr. 19 zu § 46 VwVfG. Dort wird allgemein eine restriktive Interpretation befürwortet.

380) Siehe Weyreuther, DVBl. 72, 93 (96), Fußnote 34.

381) Siehe die Bedenken bei Meyer-Borgs-Maciejewski, a.a.O..

382) Aus denselben Gründen sind die Verwaltungsgerichte nicht uneingeschränkt verpflichtet, bei Verpflichtungsklagen die Spruchreife herbeizuführen. Siehe Eyermann-Fröhler, Rd.Nr. 62 a zu § 113 VwGO.

3. Die Bedeutung der Eigentumsgarantie für die Rechtsfolgen bei der Verletzung von Vorschrif- ten des Enteignungsverfahrensrechts

Dem Gesetzeswortlaut nach steht der Erlaß von Enteignungs- und meist auch von Besitzeinweisungsbeschlüssen im Ermessen der Verwaltung³⁸³⁾. Im Hinblick auf die ebenso weit gefaßten wie strengen Zulässigkeitsvoraussetzungen ist jedoch nicht ersichtlich, welche Gesichtspunkte die Enteignungsbehörde bei einer Ermessensausübung noch berücksichtigen könnte, wenn sie den gesetzlichen Tatbestand einmal bejaht hat³⁸⁴⁾. § 46 VwVfG ist deshalb anwendbar, es sei denn, die Bedeutung der Eigentumsgarantie führt zu einer besonderen Formstrenge des Enteignungsverfahrens³⁸⁵⁾.

Für die Aufhebungswürdigkeit aller in einem fehlerhaften Verfahren erlassenen Enteignungsmaßnahmen werden zwei Gründe angeführt: Das Enteignungsverfahren sei schon definitionsgemäß³⁸⁶⁾ ein besonders förmliches Verfahren mit streitentscheidendem Charakter³⁸⁷⁾ und insofern dem formstrengen Gerichtsverfahren ähnlich; die geringe materielle Wirkung der Enteignungsmaßnahmen im Vergleich mit der Anerkennung besonderer Verfahrensgarantien³⁸⁸⁾. Förmliche Verwaltungsverfahren sind auch außerhalb des Enteignungsrechts bekannt. In den Verwaltungsverfahrensgesetzen wurden sie sogar modellhaft geregelt. Sie sind für die Fälle gedacht, in denen der beabsichtigte Verwaltungsakt tief in die Existenz der Beteiligten eingreifen würde. Deren Rechtsstellung hat der Gesetzgeber deshalb in einigen Vorschriften wesentlich verstärkt³⁹⁰⁾.

383) Siehe S. 38 und S. 100 mit Fußnote 294.

384) Vergl. Obermayer in: Staats- und Verwaltungsrecht in Bayern, S. 185; Ossenbühl, DÖV 68, 618 (622).

385) Zur Formstrenge siehe: BayVGh, Urteil v. 15. 12. 1966, mitgeteilt bei Weyreuther, DVBl. 72, 93 (97).

386) Siehe S. 8 mit Fußnote 17.

387) Weyreuther, DVBl. 72, 93 (99).

388) Weyreuther, a.a.O., S. 97 f..

389) Bundestagsdrucksache 227/73, S. 84; Meyer-Borgs-Maciejewski, Rd.Nr. 3 zu § 69 VwVfG.

390) Vergl. Obermayer, Verwaltungsverfahrensgesetz, S. 75.

Es gibt jedoch keine Anhaltspunkte dafür, daß in den §§ 63 ff. VwVfG eine absolute Verfahrensordnung geschaffen werden sollte.

Das Bundesverwaltungsgericht hat in seinem Urteil vom 13. 10. 1970³⁹¹⁾ eine uneingeschränkte Formstrenge auch für das Enteignungsverfahren verneint. Das formelle Enteignungsrecht konkretisiert zwar in der Regel die Eigentumsgewährleistung des Grundgesetzes und gewährt insoweit subjektive Rechte³⁹²⁾. Die Notwendigkeit einer Sanktion von Verfahrensfehlern unabhängig von ihrer Bedeutung läßt sich mit Art. 14 GG aber nicht belegen.

Die Artverwandtheit von Verwaltungs- und Gerichtsverfahren könnte sich - wie Weyreuther³⁹³⁾ meint - eher in einer erweiterten Heilbarkeit von formellen Mängeln auszahlen. Schließlich hat diese Arbeit nicht bestätigt, daß das Enteignungsrecht materiell wenig rechtsschutzintensiv ist. Wo - wie etwa bei der vorzeitigen Besitzeinweisung - bisher zu großzügige Maßstäbe angewendet werden, muß die Korrektur bei den Zulässigkeitsvoraussetzungen selbst erfolgen. Ein formstrenge Enteignungsverfahren wäre dafür nur ein unzulänglicher Ersatz. Verfahrensrechtliche Fallstricke gewähren vor versierten Enteignungsreferenten keinen Schutz.

391) BVerwG, Buchholz, 11 Art. 14, Nr. 106, S. 12² ff.;
im Ergebnis ebenso: Weyreuther, a.a.O.; Ernst-Zinkahn-
Bielenberg, Rd.Nr. 19 zu § 109 BBauG.

392) BVerwG a.a.O.; Weyreuther, DVBl. 72, 93 (98).

393) Weyreuther, a.a.O., S. 99.

V i e r t e r T e i l

Zusammenfassung in Thesenform

1. Hauptziel einer Reform des Enteignungsrechts ist das der Verfahrensbeschleunigung. Nachdem die Schwierigkeiten in der Praxis vor allem auf ein erhebliches Maß an Rechtszersplitterung zurückzuführen sind, sollte der Bundesgesetzgeber die bei Enteignungen nach den verschiedenen Spezialgesetzen in immer gleicher Weise auftauchenden Probleme vor die Klammer ziehen und in einem Bundesenteignungsgesetz einer einheitlichen Lösung zuführen.
2. Nach Art. 74 Ziff. 14 GG besteht eine umfassende Zuständigkeit des Bundes zur Regelung des materiellen und formellen Enteignungsrechts auf den in den Art. 73 und 74 GG genannten Gebieten. Von ihr kann auch in einem Gesetz Gebrauch gemacht werden.

Art. 74 Ziff. 14 GG schließt es nicht aus, daß enteignungsrechtliche Bestimmungen unter dem Gesichtspunkt des Sachzusammenhangs in Bundesrahmengesetze (Art. 75 GG) aufgenommen werden oder dort wenigstens teilweise auf ein Bundesenteignungsgesetz verwiesen wird.

Ein Bundesenteignungsgesetz, das Bestimmungen über die Einrichtungen der Behörden und das Verwaltungsverfahren enthält, bedarf nach den Art. 84 Abs. I, 85 Abs. I GG der Zustimmung des Bundesrates.

Den Rechtsweg und das gerichtliche Verfahren kann der Bund auch bezüglich der Maßnahmen abschließend regeln, die auf Enteignungsgesetzen der Länder beruhen (Art. 74 Ziff. 1 GG).
3. Im Interesse einer möglichst weitgehenden Rechtsvereinheitlichung sollten die Länder ihre allgemeinen Enteignungsgesetze an das Bundesenteignungsgesetz anpassen. Das Bedürfnis an einer bundeseinheitlichen Regelung, wie es Art. 72 Abs. II GG bei Erlaß eines Bundesenteignungsgesetzes voraussetzt, hängt jedoch nicht davon ab, ob die Länder dessen Regelungen in die Landesenteignungsgesetze übernehmen.

II. Das Bundesenteignungsgesetz sollte - von den Voraussetzungen der Enteignung zu Zwecken der Entschädigung abgesehen - als Blankettgesetz ausgestaltet werden und folgende Problemkreise behandeln:

1. die allgemeinen Zulässigkeitsvoraussetzungen der Enteignung,
2. das Recht der Enteignungsentschädigung,
3. die Ausführung der Enteignung sowie das Recht der vorzeitigen Besitzeinweisung,
4. das Verwaltungsverfahrensrecht und
5. das Prozeßrecht einschließlich der Gerichtsverfassung, soweit es um die Überprüfung von Maßnahmen der Enteignungsbehörden geht.

III. Eine Beschleunigung des Enteignungsverfahrens läßt sich durch folgende Maßnahmen erreichen:

1. den Verzicht auf die Einholung der - selbständig anfechtbaren - Weisung oder Zustimmung einer höheren Behörde (sog. Enteignungsanordnung) vor Einleitung des (eigentlichen) Enteignungsverfahrens;
2. die Eröffnung des Enteignungsverfahrens, wenn der Entwurf des Bebauungsplanes bzw. die Planfeststellungsunterlagen nach behördeninterner Abstimmung der öffentlichen Belange ausgelegt werden;
3. die Streichung des Verhandlungsgebots als Verfahrensvoraussetzung (nicht aber als Voraussetzung der Enteignung selbst);
4. die Einführung eines fakultativen enteignungsrechtlichen Planfeststellungsverfahrens, soweit die Enteignung nicht ohnehin zur Ausführung eines außerenteignungsrechtlichen Planfeststellungsbeschlusses bzw. eines Bebauungsplanes beantragt wird;
5. die fakultative Trennung des Verfahrens zur Feststellung der Abtretungspflicht vom Entschädigungsverfahren;
6. den Verzicht auf eine exakte Grundstücksvermessung vor Erlaß des Enteignungsbeschlusses und der Ausführungsanordnung (Enteignung dem Grunde nach);
7. die Konzentration aller Enteignungsverfahren bei den staatlichen Mittelbehörden.

IV. 1. Die Planfeststellungsbehörden und Gemeinden haben bereits bei der förmlichen Planung von Vorhaben, zu deren Gunsten enteignende Maßnahmen in Frage kommen, über enteignungsrechtliche Einwendungen gegen ihre Lage, Linienführung und technische Ausgestaltung sowie die generelle Erforderlichkeit ihrer Ausführung zu entscheiden. Mit der Unanfechtbarkeit eines Planfeststellungsbeschlusses steht darüberhinaus bereits fest, daß die sofortige Realisierung des Projektes notwendig ist. Insoweit schränkt Art. 14 GG das planerische Ermessen beim Erlaß von Planfeststellungsbeschlüssen und von Bebauungsplänen ein.

Die faktische Aufspaltung der Enteignungs-erfahren ist nur beim Planfeststellungsbeschl. und dem Bebauungsplan ausschluß im Enteignungsverfahren; Bebauungspläne sind von der Enteignungsbehörde als untergesetzliche Normen incidenter auf ihre Rechtsverbindlichkeit und damit auch daraufhin zu überprüfen, ob sie den Anforderungen des Art. 14 GG genügen. In allen Fällen verbleibt der Enteignungsbehörde die Entscheidung, ob und in welchem rechtlichen Umfang Enteignungsmaßnahmen zur Ausführung der bereits förmlich geplanten Vorhaben erforderlich, d.h. unvermeidbar, sind.

1. Der Enteignungsbeschuß kann erst nach dem Inkrafttreten des Bebauungsplanes bzw. dem Erlaß des Planfeststellungsbeschlusses ergehen. Spätestens die Ausführungsanordnung setzt einen vollziehbaren Planfeststellungsbeschuß voraus.

2. Eine Koppelung des Enteignungsbeschlusses oder gar der Ausführungsanordnung an einen unanfechtbaren Planfeststellungsbeschuß oder einen in Kraft getretenen Bebauungsplan wäre nur unter besonderen Voraussetzungen rechtlich zulässig und auch dann kaum praktikabel.

1. Der Vollzug der Enteignung kann im Wege der vorzeitigen Ausführungsanordnung frühestens nach

a) der Unanfechtbarkeit des Abtretungsbeschlusses bzw. dem Zustandekommen einer entsprechenden Teileinigung
und

b) der Zahlung bzw. Hinterlegung der von der Enteignungsbehörde zumindest vorläufig festgestellten Enteignungsentschädigung erfolgen.

Weitere Anforderungen sind verfassungsrechtlich nicht geboten, insbesondere kann aus dem Grundgesetz kein Grundsatz der vorgängigen Entschädigung abgeleitet werden.

2. Ist aus Gründen des Wohls der Allgemeinheit ein Baubeginn noch vor Unanfechtbarkeit des Abtretungsbeschlusses erforderlich, so setzt eine vorzeitige Besitzeinweisung auch dann, wenn sie als selbständige Enteignungsmaßnahme ausgestaltet ist, die abschließende Prüfung fast sämtlicher Zulässigkeitsvoraussetzungen der endgültigen Enteignungsmaßnahme durch die Enteignungsbehörde voraus. Diese kann lediglich die Frage ausklammern, in welchem rechtlichen Umfang der enteignende Eingriff letztlich erforderlich ist.

Es liegt deshalb nahe, auf die vorzeitige Besitzeinweisung als selbständige Enteignungsmaßnahme zu verzichten und sie durch den sofortigen Teilvollzug des Abtretungsbeschlusses nach § 80 Abs. II Ziff. 4 VwGO zu ersetzen.

De lege lata stellt die vorzeitige Besitzeinweisung faktisch den vorweggenommenen Teilvollzug des späteren Enteignungsbeschlusses dar. Daraus müßte zumindest die Konsequenz gezogen werden, den Besitzeinweisungsbeschluß kraft Gesetzes für sofort vollziehbar zu erklären.

Unabhängig von ihrer Konstruktion sollte die vorzeitige Einweisung in den Besitz - wie die vorzeitige Ausführungsanordnung - von einer Vorauszahlung in Höhe der vorläufig festgestellten (endgültigen) Enteignungsentschädigung abhängig gemacht werden. Damit erübrigt sich eine besondere Besitzeinweisungsentschädigung.

1. Durch die Streichung des Art. 14 Abs. III S. 4 GG sollte die Möglichkeit geschaffen werden, alle enteignungsrechtlichen Streitigkeiten den Verwaltungsgerichten zuzuweisen. Die Garantie des Rechtsweges vor die ordentlichen Gerichte ist heute überflüssig, systematisch falsch und unzweckmäßig. Die §§ 157 ff. BBauG stellen zwar die notwendige Einheit des Rechtsweges her;

das von den Kammern und Senaten für Baulandsachen anzuwendende Verfahrensrecht kann dem öffentlich-rechtlichen Charakter der Streitgegenstände jedoch nur unzureichend Rechnung tragen.

2 In Enteignungssachen entspricht der generelle Verzicht auf ein Vorverfahren nach den §§ 68 ff. VwGO den Interessen sowohl der Beteiligten als auch der Behörden und Gerichte.

3. Es ist weder notwendig, noch zweckmäßig, das Enteignungsverfahren mit einer besonderen Formstrenge in dem Sinne auszustatten, daß jede Verletzung einer Verfahrensvorschrift die Aufhebung der Verwaltungsentscheidung im Rechtsmittelverfahren zur Folge hat.

Die Sanktion bei einem Verstoß der Enteignungsbehörde gegen formelles Recht ist vielmehr nach allgemeinen Grundsätzen zu bestimmen.

Verfahrensrechtliche Bestimmungen konkretisieren in der Regel die Eigentumsgewährleistung des Grundgesetzes und begründen insoweit subjektive Rechte.

Trotzdem besteht bei einem Verstoß gegen diese Normen kein Anspruch auf Aufhebung von Verwaltungsakten der Enteignungsbehörde, wenn keine andere Entscheidung in der Sache hätte getroffen werden können. § 46 VwVfG des Bundes und gleichlautende Landesvorschriften sind anwendbar, nachdem die Enteignungsbehörde nicht ermächtigt ist, bei enteignenden Maßnahmen nach ihrem Ermessen zu handeln.

Lebenslauf

=====

Als einziges Kind des Polizeihauptmeisters Johann Friedrich und seiner Ehefrau Therese, geb. Wagner, wurde ich am 10. März 1948 in Gunzenhausen geboren. Von 1954 bis 1958 besuchte ich die dortige Volksschule. Den naturwissenschaftlichen Zweig des Gymnasiums Gunzenhausen verließ ich im Juli 1967 mit dem Zeugnis der Reife. Anschließend studierte ich Rechtswissenschaft an der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg. Am 7. Juli 1972 bestand ich das erste juristische Staatsexamen. Den Vorbereitungsdienst für Rechtsreferendare im Oberlandesgerichtsbezirk Nürnberg schloß ich am 16. 10. 1975 mit der zweiten juristischen Staatsprüfung ab. Am 1. Dezember desselben Jahres ernannte mich der Bayerische Staatsminister des Innern zum Regierungsrat z.A. bei der Regierung von Mittelfranken. Einer Abordnung an die Bayerische Staatskanzlei folgte die Versetzung an das Landratsamt Nürnberger Land. Dort leite ich seit dem 1. 12. 1976 die Abteilung Bau- und Wohnungswesen.

Druck: Höfer & Limmert, Inh. M. Mayer, Erlangen